

Piano d'azione del DFAE contro la tortura



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli
affari esteri DFAE

Indice

Compendio	3
------------------	----------

1 Contesto internazionale	4
1.1 Quadro giuridico	4
1.2 Quadro politico	5
1.3 Sfide e conquiste nella lotta globale contro la tortura	5

2 Impegno della Svizzera per un mondo senza tortura e maltrattamenti	7
2.1 Tradizione umanitaria	7
2.2 Promuovere i diritti umani e il diritto internazionale pubblico	8
2.3 Promuovere pace e sicurezza e prevenire l'estremismo violento	9
2.4 Promuovere lo sviluppo sostenibile	10

3 Linee d'azione e misure	11
Linea d'azione I	
Quadro giuridico: rafforzare il divieto assoluto e universale di tortura e maltrattamenti	11
Linea d'azione II	
Attuazione efficace in loco: prevenire la tortura, lottare contro l'impunità e promuovere la riparazione	13
Linea d'azione III	
Sorveglianza e attuazione a livello internazionale: rafforzare le istituzioni multilaterali e i meccanismi contro la tortura	15
Linea d'azione IV	
Collaborazione e rafforzamento: Governi partner, organizzazioni internazionali e società civile	17

Compendio

Il diritto internazionale pubblico vieta la tortura e i maltrattamenti sempre e in qualsiasi circostanza. La tutela dalla tortura e dai maltrattamenti è un diritto umano fondamentale. Nonostante questo divieto assoluto e universale, la tortura è ancora diffusa nel mondo, non solo nell'ambito di conflitti armati e altre situazioni violente, ma anche in tempi di pace.

Tortura e maltrattamenti ledono la dignità umana e rappresentano una minaccia per la sicurezza delle persone, devastando individui, famiglie e società. Mettono a rischio la convivenza pacifica e la stabilità della pace e ostacolano lo sviluppo economico.

La lotta contro la tortura e i maltrattamenti rappresenta per tradizione una priorità della politica estera svizzera. Il piano d'azione illustra come la Svizzera difende il divieto assoluto e universale di tortura e maltrattamenti e ne incentiva l'effettiva attuazione. Descrive inoltre con quali modalità la Svizzera sostiene la sorveglianza e l'attuazione del divieto di tortura e collabora con altri Stati, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative (ONG). Il piano d'azione ha lo scopo di ridurre le discrepanze tra il diritto e la pratica e di migliorare la tutela degli individui dalla tortura attraverso la prevenzione, la repressione e la riparazione.

1 Contesto internazionale

1.1 Quadro giuridico

Il diritto internazionale consuetudinario e varie convenzioni internazionali vietano la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹, sempre e in qualsiasi circostanza. Il divieto di tortura è una clausola obbligatoria del diritto internazionale pubblico ed è inderogabile (*ius cogens*). Né la guerra, né la lotta contro il terrorismo o la criminalità o altre circostanze possono giustificare la tortura e i maltrattamenti. Questo divieto assoluto e universale nell'ambito dei diritti umani internazionali e del diritto internazionale umanitario ha iniziato a svilupparsi dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Già le convenzioni dell'Aia concernenti le leggi e gli usi della guerra per terra del 1899 e del 1907 affermano che i prigionieri di guerra devono essere trattati con umanità. Tuttavia, la tortura è stata vietata in modo esplicito e universale solo nel 1948 nella Dichiarazione universale dei diritti umani.

La convenzione contro la tortura del 1984 è il principale trattato di diritto internazionale pubblico contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti². Il suo protocollo facoltativo del 2002³ prevede, a livello nazionale e internazionale, una sorveglianza indipendente alla quale devono sottostare tutti i luoghi di detenzione. Tortura e trattamenti

crudeli sono vietati esplicitamente anche dalle convenzioni di Ginevra e dai loro protocolli aggiuntivi⁴, che valgono inoltre per le parti armate non statali. Oltre alle convenzioni universali, vi sono poi accordi regionali come la Convenzione inter-americana sulla prevenzione e repressione della tortura del 1985 o la convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del 1987⁵.

Sulla base dei trattati di diritto internazionale pubblico, gli Stati sono tenuti a emanare disposizioni nazionali per prevenire la tortura, punire i colpevoli e garantire una riparazione alle vittime.

1 Si tratta del termine giuridico completo oggetto del presente piano d'azione. Ai fini della semplificazione il presente documento utilizza il termine «tortura e maltrattamenti».

2 La Svizzera ha ratificato nel 1986 la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RU 1987 1307). Ha ammesso la procedura individuale di ricorso e il processo d'indagine.

3 La Svizzera ha ratificato nel 2009 il protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RU 2009 5449).

4 Tutti ratificati dalla Svizzera.

5 Ratificata dalla Svizzera nel 1988 (RU 1989 150).

1.2 Quadro politico

Oltre alle norme vincolanti del diritto internazionale consuetudinario e ai trattati di diritto internazionale pubblico, esistono numerosi principi e regole rilevanti per la lotta contro la tortura e i maltrattamenti. Mediante istruzioni pratiche, le regole aiutano le autorità statali e altre parti coinvolte ad adempiere agli obblighi legali. Sono anche un ausilio all'interpretazione di termini e obblighi legali.

Tra queste regole globali e regionali vi sono ad esempio le regole minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti (*Nelson Mandela rules*), le regole delle Nazioni Unite per il trattamento delle donne detenute (*Bangkok rules*), le regole minime dell'ONU per l'amministrazione della giustizia minorile (*Beijing rules*) o il manuale per un'efficace indagine e documentazione di tortura o altro trattamento o pena crudele, disumano o degradante (protocollo di Istanbul).

Nel contesto d'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, gli Stati s'impegnano a garantire il rispetto dei diritti umani per tutti, impegno che include anche la protezione dalla violenza. L'obiettivo 16 dell'Agenda esorta gli Stati a promuovere società pacifiche e inclusive e a garantire a tutti l'accesso alla giustizia. La prevenzione di tortura e maltrattamenti contribuisce a promuovere società più pacifiche e meno violente. Il sotto-obiettivo 16.2 dell'Agenda è incentrato in particolare sul problema della tortura: gli Stati sono esortati in particolare a porre fine a tutte le forme di tortura nei confronti dei bambini. Importante per le vittime di tortura è anche il diritto di accedere ai tribunali sancito dalla convenzione contro la tortura. In questo senso l'Agenda 2030 e la convenzione contro la tortura si rafforzano a vicenda.

1.3 Sfide e conquiste nella lotta globale contro la tortura

In un contesto internazionale sempre più instabile, far rispettare il divieto assoluto di tortura è un compito sempre più oneroso. In nome della sicurezza nazionale e della lotta al crimine e al terrorismo, gli Stati introducono leggi ed eccezioni che non sono in linea con le regole internazionali e rendono meno efficace la protezione da tortura e maltrattamenti. La crescita del tasso di detenuti a livello mondiale conduce a un sovraffollamento delle carceri, che diventano così terreno fertile per torture e maltrattamenti.

La migrazione è considerata un problema per la sicurezza e l'intimidazione è ritenuta più importante della tutela di richiedenti asilo, rifugiati e altri migranti contro la tortura nei Paesi di origine di destinazione e di transito. Discorsi istigatori che giustificano tortura e maltrattamenti portano sempre più spesso ad accettare questi gravi fatti come un «male necessario».

Ciononostante, è possibile osservare anche sviluppi positivi: l'accettazione di principi come la trasparenza e il dovere di rendiconto è in aumento. Un numero sempre maggiore di Stati ratifica la convenzione contro la tortura e i relativi protocolli facoltativi. Le esigenze particolari in materia di protezione di persone in situazioni fragili come donne, bambini, anziani, disabili o LGBTI sono tenute sempre più in considerazione. Misure di protezione a livello internazionale, regionale e nazionale sono sviluppate al fine di ridurre il rischio di tortura e maltrattamenti nelle prime ore successive a un arresto. Anche l'attuazione delle misure stesse è oggetto di più attenta osservazione. Istituzioni nazionali per i diritti umani, meccanismi di prevenzione della tortura e organizzazioni della società civile fanno sentire la propria voce e lot-

tano contro qualsiasi forma di tortura e maltrattamenti, spesso dovendo affrontare circostanze avverse, minacce e rappresaglie.

La corruzione favorisce la tortura

Secondo l'ONU e stando alle più recenti ricerche scientifiche, sussiste un chiaro rapporto tra la diffusione della corruzione e l'insorgere di tortura e maltrattamenti. La corruzione minaccia direttamente e indirettamente il diritto alla vita e il diritto alla protezione da tortura e maltrattamenti. Accade quindi che persone arrestate siano costrette a una confessione mediante tortura o maltrattamenti, se non sono disposte a pagare una tangente. Vittime, testimoni o whistleblower vengono arrestati, torturati o uccisi affinché non possano riferire in merito agli atti di corruzione di cui sono a conoscenza.

Il DFAE s'impegna affinché la lotta contro la corruzione sia fondata sui diritti umani, ad esempio aiutando a formulare una guida pratica di facile utilizzo per gli addetti alla lotta contro la corruzione. Questo documento illustra come l'accento sui diritti umani, sulle vittime della corruzione e sulle responsabilità dello Stato possa integrare e rafforzare le tradizionali misure anticorruzione.

2 Impegno della Svizzera per un mondo senza tortura e maltrattamenti

L'impegno della Svizzera per un mondo senza tortura e maltrattamenti si fonda sulla sua tradizione umanitaria e sulla Costituzione federale⁶. Il presente piano d'azione concretizza la Strategia diritti dell'uomo del DFAE per quanto concerne la lotta contro la tortura. Il piano d'azione contribuisce ad attuare la strategia di politica estera della Svizzera, in particolare per quanto riguarda gli indirizzi strategici concernenti la pace e la sicurezza nonché lo sviluppo sostenibile e la prosperità.

2.1 Tradizione umanitaria

L'impegno della Svizzera risale al XIX e al XX secolo, nel corso dei quali la Svizzera, insieme al Comitato internazionale della Croce Rossa, ha promosso lo sviluppo del diritto internazionale umanitario, ponendo le basi per il divieto di tortura nei conflitti armati. Dopo la Seconda guerra mondiale la Svizzera si è impegnata per fissare il divieto di tortura nel contesto dei diritti umani internazionali, impedendola anche al di fuori dei conflitti armati.

Negli anni 1990 la Svizzera ha sostenuto i lavori per la redazione del protocollo facoltativo alla convenzione contro la tortura. È dello svizzero Jean-Jacques Gautier l'iniziativa alla base del protocollo, che prevede di far sorvegliare da un organismo indipendente tutti i luoghi di detenzione. La Svizzera aveva già sostenuto la sua idea nella precedente forma, concretizzata nel Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Negli anni 1990 la Svizzera ha definito esplicitamente la lotta contro la tortura come priorità della propria politica estera in materia di diritti umani.

⁶ L'art. 10 cpv. 3 della Costituzione federale (RU 1999 2556) vieta «la tortura nonché ogni altro genere di trattamento o punizione crudele, inumano o degradante». Inoltre, l'art. 25 cpv. 3 della Costituzione federale afferma che «nessuno può essere rinvio in uno Stato in cui rischia la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano». Infine, ai sensi dell'art. 54 cpv. 2, nell'ambito della sua politica estera la Svizzera contribuisce a far rispettare i diritti umani.

Comitato internazionale della Croce Rossa: 150 anni di aiuto ai detenuti

Il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) di Ginevra è stato fondato nel 1863 per soccorrere le vittime di conflitti armati e altre forme di violenza. Il CICR visita i detenuti e intrattiene un dialogo costruttivo con le autorità. In questo modo il CICR intende assicurare l'umanità del trattamento e delle condizioni durante la detenzione, ad esempio prevenendo la tortura e altri maltrattamenti, migliorando le condizioni detentive (per es. per quanto riguarda vitto, acqua e assistenza sanitaria) o garantendo misure di protezione giuridica. Il dialogo con le autorità è confidenziale. Con tali autorità il CICR discute i risultati delle visite ai detenuti ed esamina regole e misure rilevanti a livello nazionale e internazionale volte a migliorare la situazione dei detenuti. In qualità di Stato ospite, la Svizzera è un partner importante del CICR nonché uno dei principali donatori.

2.2 Promuovere i diritti umani e il diritto internazionale pubblico

Secondo la Costituzione federale, la promozione dei diritti umani è un obiettivo della politica estera della Svizzera. Il diritto internazionale pubblico definisce i presupposti per la pace, la sicurezza, la prosperità e la tutela delle persone a livello mondiale. Per questa ragione la Svizzera rispetta e promuove il diritto internazionale pubblico.

Il diritto alla tutela dalla tortura è parte integrante del diritto internazionale pubblico. Tortura e maltrattamenti ledono non solo la dignità umana e un diritto umano fondamentale, ma infrangono anche una disposizione vincolante del diritto internazionale pubblico. Il mancato rispetto del divieto di tortura e maltrattamenti mette quindi in discussione il diritto internazionale pubblico nel suo complesso.

Tortura e maltrattamenti ledono non solo la vittima, ma spesso anche gli autori stessi. Vi sono coinvolti anche i familiari e in ultima analisi l'intera comunità. Le violazioni, in particolare i traumi, sono trasferite anche ai bambini, che vedono quindi compromessi anche i loro diritti. La tortura disumanizza le persone e le può distruggere, proprio come le torture di grandi proporzioni devastano intere comunità.

Alcune situazioni rendono le persone particolarmente fragili. Le persone sottoposte a misure di privazione della libertà sono fragili a causa del rapporto di dipendenza generato dalla condizione di detenzione. Donne, bambini, anziani, disabili, LGBTI, migranti e altre persone possono essere particolarmente fragili in virtù del contesto o dello stato sociale. Affinché i loro diritti siano garantiti senza discriminazioni – e proprio su questo punto insiste l'impegno della Svizzera – è importante identificare le esigenze particolari

di queste persone e adottare misure adeguate.

2.3 Promuovere pace e sicurezza e prevenire l'estremismo violento

Gli episodi di tortura si verificano spesso in relazione a conflitti armati o ad altre situazioni violente. Da una parte la tortura è una ripercussione negativa dei conflitti armati, dall'altra la sua presenza diffusa e sistematica – insieme ad altre violazioni dei diritti umani – è un fattore che favorisce ulteriore violenza e può addirittura essere la causa stessa di conflitti armati. Le ricerche mostrano una forte correlazione tra violenza di Stato (per es. tortura, uccisioni extragiudiziali, detenzione arbitraria) da una parte e attacchi terroristici e costituzione di organizzazioni violente ed estremiste dall'altra⁷.

La Svizzera è persuasa del fatto che la tutela dei diritti umani e lo Stato di diritto, vadano di pari passo con la pace e la sicurezza a lungo termine. La prevenzione della tortura è pertanto un elemento importante dell'impegno della Svizzera in materia di politica estera per la prevenzione di conflitti ed estremismo violenti⁸.

La lotta contro il terrorismo e la tutela della sicurezza nazionale non giustificano la tortura. Non solo tortura e maltrattamenti sono assolutamente vietati secondo le norme del diritto internazionale pubblico e sono fonte di ulteriori violenze, ma è scientificamente provato che non rappresentano nemmeno strumenti efficaci per ottenere informazioni o prevenire attacchi terroristici.

7 Cfr. James Bowen e Arsla Jawaid, *Why Preventing Violent Extremism Needs Sustaining Peace*, International Peace Institute, 2017.

8 Piano d'azione di politica estera della Svizzera per prevenire l'estremismo violento, Berna, 2016.

2.4 Promuovere lo sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile è possibile solo nel pieno rispetto dei diritti umani e dei principi fondamentali come la non discriminazione, la partecipazione, il dovere di rendiconto, la trasparenza e lo Stato di diritto. Per questa ragione la promozione dei diritti umani fa parte anche della cooperazione svizzera allo sviluppo.

L'obiettivo 16 dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile sottolinea quanto sia importante per le società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. Per questo, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, la Svizzera s'impegna particolarmente negli ambiti dello Stato di diritto e della giustizia, nei quali rientrano la prevenzione e la riduzione di violenza e tortura.

Oltre alle ripercussioni negative sopra descritte, la tortura rappresenta anche un enorme onere economico e impedisce quindi lo sviluppo sostenibile. Di conseguenza, con la lotta contro la tortura la Svizzera contribuisce anche allo sviluppo sostenibile a livello mondiale.

Prevenzione di tortura e maltrattamenti in Svizzera

La Costituzione federale vieta la tortura nonché ogni altro genere di trattamento o punizione crudele, inumano o degradante. La Svizzera ha ratificato tutti i trattati di diritto internazionale pubblico rilevanti a livello globale e regionale. Fa regolarmente rapporto al Comitato dell'ONU contro la tortura.

La Svizzera dispone di un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura, la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), prevista dal protocollo facoltativo della convenzione contro la tortura. La CNPT visita regolarmente i luoghi di detenzione e accompagna i voli di espulsione. La Svizzera intrattiene un dialogo con la Sottocommissione dell'ONU per la prevenzione della tortura e riceve visite regolari dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

Mentre in Svizzera la tortura in sé non è una problematica che desta preoccupazione, la prevenzione dei maltrattamenti resta una priorità. Organi di sorveglianza indipendenti hanno fatto rapporto in relazione ad accuse di maltrattamenti in carcere e in merito al potere di polizia. In linea di principio le condizioni di detenzione sono definite soddisfacenti, ma sono state riscontrate anche alcune mancanze. Inoltre alcuni strumenti politici come il protocollo di Istanbul, che contiene regole per l'indagine e la documentazione di tortura e maltrattamenti, potrebbero essere applicati in modo più sistematico.

3 Linee d'azione e misure

Linea d'azione I

Quadro giuridico: rafforzare il divieto assoluto e universale di tortura e maltrattamenti

OBIETTIVO

il divieto assoluto di tortura e maltrattamenti è riconosciuto a livello universale e il quadro giuridico internazionale è più solido.

Misura 1

la Svizzera rafforza il divieto assoluto e universale di tortura e maltrattamenti.

La Svizzera consolida il divieto di tortura e maltrattamenti nei propri contatti bilaterali, nei forum multilaterali e nelle prese di posizione pubbliche. Riafferma il carattere assoluto e universale del divieto e richiama regolarmente Stati e parti armate non statali al rispetto dei loro obblighi.

Misura 2

la Svizzera promuove la ratifica della convenzione contro la tortura e del relativo protocollo facoltativo.

La Svizzera sostiene la *Convention against Torture Initiative* (CTI), iniziativa internazionale che ha come obiettivo l'adesione di tutti gli Stati alla convenzione contro la tortura entro il 2024. Ad oggi, 163 Paesi su 197⁹ hanno ratificato la convenzione contro la tortura. La Svizzera promuove anche la ratifica del protocollo facoltativo della convenzione contro la tortura, incentrato in particolare sulla prevenzione. Ad oggi il protocollo è stato ratificato da 88 Paesi su 197¹⁰. La Svizzera sfrutta gli incontri bilaterali per incentivare la ratifica di questo e di altri trattati contro la tortura. Nell'ambito dell'Esame periodico universale (EPU) in seno al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite raccomanda agli Stati di aderire ai trattati.

⁹ Stato: agosto 2018.

¹⁰ Stato: agosto 2018.

Misura 3

la Svizzera s'impegna affinché il quadro giuridico tuteli ogni individuo dalla tortura in modo efficace.

Per essere applicate, le norme generali di diritto internazionale pubblico devono essere spiegate a dovere, compito svolto tra l'altro dagli organi contraenti come il Comitato dell'ONU contro la tortura o da tribunali internazionali come la Corte penale internazionale. La Svizzera contribuisce regolarmente a redigere i commenti giuridici che gli organi contraenti elaborano per approfondire disposizioni specifiche contenute nei trattati.

Numerose regole internazionali di comportamento rivolte a organi statali e parti non statali sono state sviluppate nel corso degli anni. Ne sono un esempio le regole minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti. La Svizzera s'impegna per l'attuazione delle regole esistenti e promuove la definizione di nuove norme, ad esempio a favore di metodi d'interrogatorio non coercitivi e di misure di protezione nel corso dei procedimenti, al fine di evitare la tortura nel contesto di inchieste penali e altre indagini.

La Svizzera sostiene anche l'impegno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e di altre istituzioni adoperandosi affinché il quadro giuridico internazionale protegga ogni individuo da maltrattamenti e torture in modo efficace. Così la Svizzera si batte ad esempio affinché la protezione di rifugiati e migranti dalla tortura sia tenuta in debita considerazione nei patti globali riguardanti i rifugiati e la migrazione e nella loro attuazione.

La Svizzera ritiene che la pena di morte violi il divieto di tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Per questo promuove l'abolizione universale della pena di morte¹¹, contribuendo a mettere in pratica il diritto alla tutela da tortura e maltrattamenti. La Svizzera è membro dell'Alleanza globale per un commercio libero da tortura, un'unione di circa 60 Stati intesa ad arrestare gli scambi di merci utilizzate per la tortura e la pena di morte.

Rielaborazione delle regole minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti (Nelson Mandela rules)

Le regole minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti sono state varate per la prima volta nel 1955 dal Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale. La Svizzera ha partecipato alla loro rielaborazione nel 2011. Quattro anni dopo, nel 2015, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la versione aggiornata delle regole minime con il nome di Nelson Mandela Rules. Miglioramenti importanti riguardano ad esempio il diritto dei detenuti alle cure mediche o il divieto di lunghi periodi di detenzione in isolamento. La Svizzera s'impegna in seno all'ONU, all'OSCE e nell'ambito degli scambi bilaterali con i Governi per l'attuazione di queste regole.

¹¹ Piano d'azione del DFAE per l'abolizione universale della pena di morte, Berna, 2017.

Linea d'azione II

Attuazione efficace in loco: prevenire la tortura, lottare contro l'impunità e promuovere la riparazione

OBIETTIVO

gli Stati e le parti armate non statali mettono in pratica i propri obblighi negli ambiti della prevenzione, della repressione e della riparazione.

Misura 4

la Svizzera incentiva e sostiene misure intese a prevenire la tortura e i maltrattamenti.

Ricerche scientifiche hanno rilevato che le misure di protezione più efficaci sono quelle nel contesto della detenzione, come la comunicazione a famiglie o amici, l'accesso a un avvocato o le cure mediche dispensate da un medico indipendente. Il secondo effetto preventivo in ordine di importanza è rappresentato dal perseguimento penale della tortura, seguito dalla sorveglianza dei penitenzieri da parte di organismi indipendenti.

La Svizzera promuove l'attuazione di questa e di altre misure intese a prevenire la tortura, previste dalla convenzione contro la tortura, dal relativo protocollo facoltativo e dalle regole internazionali. Sostiene in particolare la definizione e il buon funzionamento di meccanismi nazionali indipendenti per la prevenzione e la sorveglianza. S'impegna altresì per il miglioramento delle condizioni di detenzione e per la formazione in materia di diritti umani del personale carcerario e di sicurezza.

Sorveglianza indipendente dei penitenzieri

La visita sistematica ai penitenzieri e il successivo rapporto sui risultati rappresenta uno strumento efficace di prevenzione della tortura. La Svizzera incoraggia gli Stati a definire questo tipo di meccanismi nazionali indipendenti per la prevenzione (MNP) secondo le prescrizioni del protocollo facoltativo della convenzione contro la tortura e fornisce sostegno tecnico in caso di necessità. I MNP devono essere occupati e gestiti in modo professionale, disporre di sufficienti finanziamenti e avere la possibilità di visitare tutti i luoghi di detenzione.

La Svizzera sostiene la formazione degli osservatori e consente lo scambio di esperienze e conoscenze tra MNP di vari Paesi. A questo scopo la Svizzera collabora con l'Association pour la prévention de la torture (APT) di Ginevra. È dello svizzero Jean-Jacques Gautier, fondatore dell'organizzazione APT, l'iniziativa alla base del protocollo, la quale prevede di far sorvegliare da un organismo indipendente tutti i luoghi di detenzione.

Misura 5

la Svizzera promuove la repressione della tortura sostenendo la documentazione e l'indagine dei casi ed esigendo che gli autori siano perseguiti e puniti.

Indagare a fondo sulle accuse di tortura e reprimere i crimini non solo aiuta a prevenire altri casi di tortura, ma contribuisce anche a rendere giustizia alle vittime. Benché la convenzione contro la tortura obblighi gli Stati a indagare sui casi di tortura nonché a perseguirli e punirli, nella pratica ciò accade solo di rado. La Svizzera esorta altri Stati a reprimere la tortura con lo scopo di colmare questo deficit, sostenendo in particolare l'impegno delle organizzazioni non governative che si occupano di documentare i casi di tortura e di indagare su di essi.

Consultazioni bilaterali e scambi tra esperti

La Svizzera discute regolarmente i temi della tortura e dei maltrattamenti in occasione delle proprie consultazioni bilaterali con altri Stati. Consultazioni e dialoghi specifici sul tema dei diritti umani consentono di discutere in modo approfondito come riuscire a prevenire la tortura e a rispettare con maggiore rigore le norme internazionali. Con una selezione di Paesi la Svizzera incentiva uno scambio pratico. Esperti nel campo dell'esecuzione delle pene, nonché membri dei corpi di polizia, degli organi di sorveglianza e della società civile organizzano visite reciproche per scambiarsi esperienze e conoscenze.

Misura 6

la Svizzera promuove il diritto alla riparazione e alla riabilitazione e sostiene i servizi di riabilitazione rivolti alle vittime.

La convenzione contro la tortura accorda alle vittime di tortura e maltrattamenti il diritto alla riparazione e alla riabilitazione. Tuttavia, come negli ambiti della prevenzione e della repressione, anche in questo caso la discrepanza tra diritto e applicazione pratica è notevole. La Svizzera s'impegna affinché il diritto alla riparazione e alla riabilitazione sia tenuto in debita considerazione. Sostiene in particolare la definizione di indicatori che consentono di misurare il livello di attuazione. Incentiva i centri di riabilitazione e aiuta finanziariamente il Fondo delle Nazioni Unite per le vittime di tortura.

Promuovere il diritto alla riparazione e alla riabilitazione con l'ausilio di indicatori

È noto che nel mondo le vittime di tortura non ricevono praticamente alcuna riparazione e hanno possibilità molto limitate di accedere ai servizi di riabilitazione loro concessi dalle norme del diritto internazionale pubblico. Non è chiaro invece in quale misura gli Stati rispettino i propri obblighi e si attengano alle norme internazionali. Identificare queste lacune è un presupposto per sviluppare una politica e misure adeguate, al fine di applicare nella pratica il diritto alla riparazione e alla riabilitazione. La Svizzera sostiene un progetto dell'International Rehabilitation Council for Torture Victims, che sviluppa, testa e applica indicatori volti a misurare l'efficacia delle prestazioni degli Stati in questo settore.

Linea d'azione III
Sorveglianza e attuazione a
livello internazionale: rafforzare
le istituzioni multilaterali e i
meccanismi contro la tortura

OBIETTIVO

istituzioni e meccanismi internazionali sono in grado di sorvegliare Stati e parti armate non statali e far rispettare loro gli obblighi contrattati.

Misura 7

la Svizzera sostiene i meccanismi internazionali di sorveglianza a livello globale e regionale.

Vari meccanismi e istituzioni internazionali si occupano esclusivamente del divieto di tortura. Il Comitato dell'ONU contro la tortura verifica l'attuazione della convenzione contro la tortura e fornisce raccomandazioni agli Stati contraenti. La sottocommissione per la prevenzione, di cui la Svizzera è attualmente membro¹², svolge visite nei Paesi contraenti del protocollo facoltativo e offre loro consulenza su questioni riguardanti il meccanismo nazionale per la prevenzione.

Il relatore speciale dell'ONU sulla tortura, funzione attualmente ricoperta da uno Svizzero¹³, ha il compito di esaminare le questioni inerenti alla tortura nel senso più ampio, di condurre visite nei Paesi e di rispondere a ricorsi individuali. A livello regionale è attivo il Comitato europeo per la prevenzione della tortura. La Svizzera sostiene questi organi e altri meccanismi e istituzioni in termini politici, finanziari e di personale.

Anche altri meccanismi di sorveglianza e istituzioni internazionali si occupano di tortura, in particolare il Comitato ONU dei diritti dell'uomo, il Comitato ONU contro la discriminazione delle donne e il Comitato ONU per i diritti del fanciullo. In seno al Consiglio dei diritti umani la Svizzera sfrutta l'Esame periodico universale (EPU) per richiamare gli altri Stati ai loro obblighi relativi al divieto di tortura. Dispensa regolarmente raccomandazioni rilevanti e ne segue l'attuazione. A livello regionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo emette sentenze vincolanti riguardanti tra l'altro il divieto di tortura.

Sostenere il relatore speciale dell'ONU sulla tortura

La Svizzera sostiene il relatore speciale dell'ONU sulla tortura, una funzione istituita nel 1985 a livello politico e materiale, mettendogli a disposizione personale qualificato e finanziando progetti concreti. In conformità al suo mandato, il relatore svolge visite nei Paesi, rende conto delle proprie osservazioni e formula raccomandazioni. Riceve ricorsi individuali, fa valere la propria influenza presso gli Stati, espone temi rilevanti per la lotta contro la tortura e fa rapporto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e al Consiglio dei diritti umani.

¹² Lo svizzero Daniel Fink, uno dei 25 membri indipendenti, è succeduto nel 2018 a Hans-Jörg Bannwart, primo Svizzero nominato nel 2012.

¹³ Nel 2016 il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha nominato lo svizzero Nils Melzer sesto relatore speciale sulla tortura.

Misura 8

la Svizzera s'impegna per una giustizia penale internazionale forte e incentiva commissioni d'inchiesta e iniziative a favore della riparazione.

La tortura può rappresentare un crimine contro l'umanità; la tortura e i trattamenti crudeli e inumani sono un crimine di guerra. Affinché questi crimini siano repressi, la Svizzera si adopera per rafforzare le istituzioni della giustizia penale internazionale. Incoraggia gli Stati ad aderire allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale e ad applicarlo, nonché a collaborare con la Corte.

La Svizzera sostiene anche il lavoro di tribunali internazionali e nazionali ad hoc e di corti ibride che possono emanare sentenze vincolanti. S'impegna affinché le autorità di giustizia siano indipendenti e le loro sentenze siano effettivamente applicate. Se gli Stati non hanno le capacità o la volontà di indagare sistematicamente sui crimini e di reprimerli secondo i principi del diritto internazionale pubblico, la Svizzera si adopera affinché il Consiglio di sicurezza dell'ONU trasferisca la questione alla Corte penale internazionale.

Affinché le vittime di tortura ricevano la dovuta riparazione, la Svizzera s'impegna per istituire commissioni e missioni d'inchiesta e per attivare iniziative intese a indennizzare le vittime. Queste hanno la funzione di tutelare i diritti delle vittime e di richiamare gli Stati ai loro obblighi in merito alla prevenzione di violazioni e reati.

Violazioni dei diritti umani in Siria: la Svizzera sostiene le commissioni d'inchiesta

Nel 2011, in seno al Consiglio dei diritti umani dell'ONU, la Svizzera ha sostenuto l'istituzione della Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sulla Repubblica Araba di Siria. La Commissione ha il compito di condurre un'inchiesta sulle presunte violazioni dei diritti umani internazionali. Deve inoltre identificare le persone responsabili dei presunti crimini, al fine di perseguirle penalmente. Ad oggi la Commissione ha interrogato oltre 6000 testimoni e vittime e pubblicato oltre 20 rapporti sulla tortura e su altre violazioni dei diritti umani¹⁴. Carla del Ponte, ex procuratrice generale della Confederazione ed ex procuratrice generale della Corte penale internazionale per i crimini di guerra nell'Ex Jugoslavia, è stata membro della Commissione dal 2012 al 2017.

Nel 2016, in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la Svizzera ha sostenuto l'istituzione di un comitato indipendente, allo scopo di poter perseguire le persone responsabili dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità in Siria. Il Meccanismo internazionale, imparziale e indipendente, secondo la denominazione ufficiale, ha il compito di predisporre incarti penali che possano essere utilizzati di fronte a tribunali nazionali, regionali o internazionali. Ha iniziato la propria attività nell'agosto del 2017.

¹⁴ Stato: agosto 2018.

Linea d'azione IV

**Collaborazione e rafforzamento:
Governi partner, organizzazioni
internazionali e società civile**

OBIETTIVO

la cooperazione tra le varie parti impegnate nella lotta contro la tortura è migliorata, gli attori della società civile sono rafforzati e il ruolo di Ginevra come centro internazionale per la lotta contro la tortura è consolidato.

Misura 9

la Svizzera rafforza la cooperazione con altri attori rilevanti, li incoraggia a collaborare con maggiore efficacia tra loro e promuove Ginevra come centro internazionale per la lotta contro la tortura.

La Svizzera consolida la propria collaborazione con altri Governi attivi nella lotta internazionale contro la tortura, in particolare in seno all'ONU e ai forum regionali. A Ginevra hanno sede tutte le organizzazioni dell'ONU specializzate nella lotta contro la tortura. Anche numerose organizzazioni internazionali non governative e istituzioni accademiche impegnate contro la tortura si sono stabilite a Ginevra. Insieme costituiscono, a livello mondiale, il principale raggruppamento di organizzazioni attive nella lotta contro la tortura. La Svizzera promuove la cooperazione tra queste organizzazioni e incentiva il ruolo e l'influenza di Ginevra al fine di rendere più efficace la lotta globale contro la tortura.

Misura 10

la Svizzera sostiene le organizzazioni internazionali nella lotta contro la tortura.

Oltre alle organizzazioni e ai meccanismi dell'ONU già citati, vi sono numerose organizzazioni regionali che si occupano di tortura. La Svizzera aiuta l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e il suo Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) nell'ambito della lotta contro la tortura. Il nostro Paese sostiene anche le attività del Consiglio d'Europa e delle sue istituzioni nonché di singole organizzazioni regionali come l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN).

Promuovere la lotta contro la tortura in seno all'OSCE

Durante la presidenza di turno dell'OSCE nel 2014, la Svizzera ha definito la prevenzione della tortura come una delle priorità dell'agenda politica. In particolare, ha esortato i Paesi membri dell'OSCE a rinnovare il proprio impegno a favore della prevenzione della tortura e ha avviato un programma contro la tortura, inviando personale all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) e mettendo a disposizione mezzi finanziari. Al centro del programma vi sono la promozione dei meccanismi nazionali per la prevenzione nella regione OSCE e l'attuazione delle regole minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti. Grazie al contributo svizzero, l'ODIHR può aiutare con maggiore efficacia i Paesi membri dell'OSCE ad adempiere ai propri obblighi legali e politici.

Misura 11

la Svizzera sostiene i difensori dei diritti dell'uomo e le organizzazioni non governative nella loro lotta contro la tortura.

Le organizzazioni non governative e i difensori dei diritti dell'uomo svolgono un ruolo importante in tutti gli aspetti della lotta contro la tortura (prevenzione, repressione, riparazione). Il loro contributo è indispensabile affinché la prevenzione dalla tortura diventi un diritto realmente applicabile. La Svizzera sostiene gli attori della società civile e promuove la cooperazione con le organizzazioni internazionali e i Governi coinvolti. S'impegna per tutelare i difensori dei diritti dell'uomo secondo le relative linee guida svizzere¹⁵. A tal fine la Svizzera intrattiene partenariati con organizzazioni non governative selezionate in Svizzera e all'estero, che hanno le capacità e l'influenza necessaria per realizzare un cambiamento positivo.

La società civile come motore del cambiamento

A livello mondiale, le organizzazioni non governative individuano i casi di tortura, aiutano le vittime ed esercitano pressione sui Governi, affinché questi potenzino il proprio impegno in questa lotta. Rappresentano un'importante fonte d'informazione per gli organismi internazionali come il comitato dell'ONU contro la tortura e svolgono la funzione di osservare se i Governi mettono in pratica le raccomandazioni ricevute dagli organismi internazionali.

Il DFAE sostiene l'Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT), una rete globale di ONG contro la tortura, con sede a Ginevra. L'OMCT aiuta le organizzazioni locali a entrare in contatto con il Comitato dell'ONU contro la tortura e altre organizzazioni internazionali e garantisce che la voce della società civile sia ascoltata. Forma le organizzazioni locali della società civile e aiuta le persone impegnate in loco contro la tortura a tutelarsi dalle rappresaglie.

¹⁵ Linee guida della Svizzera concernenti la protezione dei difensori dei diritti dell'uomo, Berna, 2013.

Colophon

Editore:

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

Direzione politica

3003 Berna

www.dfae.admin.ch

Impaginazione:

Comunicazione visuale DFAE

Foto di copertina:

Disegno tirato dal racconto per immagini "En finir avec l'impunité"
di Shazeera Zawawi (Associazione per la prevenzione della tortura),
2014

Ordinazioni:

Informazione DFAE

www.dfae.admin.ch/publicazioni

E-mail: publikationen@eda.admin.ch

Contatto:

Divisione Sicurezza umana

Tel.: +41 (0)58 462 30 50

E-mail: pd-ams@eda.admin.ch

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco,
francese e inglese. Altri esemplari possono essere scaricati
presso www.dfae.admin.ch/publicazioni.