

Analisi dei canali d'ingresso complementari in Svizzera



Sommario

Studio sui canali d'ingresso complementari: sintesi

1. Preambolo

1.1 Ragioni alla base dell'analisi	10
1.2 Problematica	11
1.3 Attori coinvolti	11

2. Il settore dell'asilo in Svizzera

2.1 Ordinamento delle competenze nei settori dell'asilo e degli stranieri	13
2.2 Finanziamento del settore dell'asilo	14
2.3 Programmi d'integrazione e Agenda Integrazione Svizzera	14
2.4.1 Definizione	15
2.4.2 Basi legali	16
2.4.3 Criteri e procedura	16
2.4.4 Costo	17
2.4.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera	18
2.5. Protezione provvisoria di categorie di persone	19

3. Canali d'ingresso complementari in Svizzera

3.1. Visti umanitari	21
3.1.1 Definizione	21
3.1.2 Basi legali	21
3.1.3 Criteri e procedura	22
3.1.4 Costi	23
3.1.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera	23
3.2 Ricongiungimento familiare	25
3.2.1 Definizione	25
3.2.2 Basi legali	25
3.2.3 Criteri e procedura	26
3.2.4 Costi	29
3.2.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera	29
3.3 Visti di studio, formazione e formazione continua	30
3.3.1 Definizione	30
3.3.2 Basi legali	30
3.3.3 Criteri e procedura	30
3.3.4 Costi	32
3.3.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera	32

3.4. Visti per l'esercizio di un'attività lucrativa	34
3.4.1 Definizione	34
3.4.2 Basi legali	34
3.4.3 Criteri e procedura	35
3.4.4 Costi	37
3.4.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera	37
3.5.1 Definizione	38
3.5.2 Basi legali	38
3.5.3 Criteri e procedura	38
3.5.4 Costi	38
3.5.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera	39
3.5.6 Caso ipotetico	39

Appendice I

Allegato I – Parare di membri del gruppo d'accompagnamento	43
--	----

Appendice II

Allegato II – Statistiche	90
---------------------------	----

Appendice III

Allegato III – Elenco delle abbreviazioni	96
---	----

Studio sui canali d'ingresso complementari: sintesi

Per reinsediamento (resettlement) si intende la selezione e l'ammissione di rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) e collocati in un Paese di prima accoglienza che, trovandosi in una situazione di particolare vulnerabilità, necessitano di un reinsediamento sicuro in uno Stato terzo. Il reinsediamento è retto dalla legge sull'asilo del 26 giugno 1998¹, capitolo 3, sezione 2 «Asilo per gruppi di rifugiati».² Dalla ratifica della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati nel 1955, la Svizzera ha accolto regolarmente gruppi di rifugiati nell'ambito di singole decisioni. Di questa politica dei contingenti hanno beneficiato in particolare gruppi di rifugiati provenienti da Ungheria, Tibet, Indocina, Cile, Iraq, Sudan, Tunisia ed ex Jugoslavia. Negli anni 1990, quando numerosi rifugiati provenienti dall'ex Jugoslavia sono giunti in Svizzera, il Consiglio federale ha sospeso temporaneamente l'accoglienza di gruppi di rifugiati. Questo fino al 2013, quando a seguito della crisi umanitaria in Siria la Svizzera ha ripreso ad ammettere rifugiati reinsediati, inizialmente in virtù di singole decisioni del Consiglio federale, poi in virtù di programmi annuali. Infine, nel maggio 2019, il Consiglio federale ha adottato le modalità di attuazione della strategia di ammissione di gruppi di rifugiati riconosciuti dall'ACNUR e, ai fini di una migliore pianificazione, ha deciso di attuare a cadenza biennale un programma di reinsediamento per l'ammissione di 1500-2000 rifugiati.

Accade regolarmente che attori politici e della società civile chiedano al Consiglio federale di allargare l'accoglienza di rifugiati oltre l'ormai consolidata politica di reinsediamento. In particolare, con riferimento alle esperienze di altri Paesi, si chiede un maggiore coinvolgimento di attori privati nelle operazioni di accoglienza umanitaria.³ Alla luce della crisi dei rifugiati nel 2015, del contesto della Grecia e degli sviluppi politici in Afghanistan nel 2021, diverse città e Comuni svizzeri hanno espresso pubblicamente la loro disponibilità ad accogliere direttamente persone in cerca di protezione.

L'accoglienza autonoma di rifugiati al di là del programma di reinsediamento esistente da parte di attori privati, cantonali o comunali, o la loro partecipazione finanziaria all'alloggio e all'integrazione, sollevano questioni legali e finanziarie fondamentali e toccano la suddivisione delle competenze tra Confederazione, Cantoni e città/Comuni ai sensi del diritto degli stranieri. Il Consiglio federale ha, tuttavia, dichiarato la propria disponibilità ad esaminare le esperienze di altri Stati e i requisiti legali in Svizzera per la partecipazione di attori privati nonché cantonali e comunali alle operazioni di accoglienza umanitaria.⁴

L'ACNUR riunisce nel concetto di «canali d'ingresso complementari» gli strumenti e le iniziative che consentono ai richiedenti protezione internazionale di trovare una soluzione alla loro condizione di fuga e che sono implementati in modo complementare al reinsediamento. Il reinsediamento si orienta al criterio di particolare vulnerabilità e bisogno di protezione del rifugiato; i canali d'ingresso complementari, invece, possono includere – in base alla configurazione del provvedimento o del programma – anche criteri diversi o aggiuntivi quali il livello d'istruzione, l'idoneità professionale o i legami familiari con il Paese terzo sicuro.⁵ Inoltre, il riconoscimento della qualità di rifugiato dei gruppi target da parte dell'ACNUR non costituisce una condizione necessaria per l'ammissione.

1 LAsi; RS 142.31

2 Art. 56 LAsi

3 Si vedano ad esempio le mozioni 16.3455 e 16.4113.

4 Ibid. Si veda altresì il capitolo 8 del piano di attuazione della strategia di reinsediamento: [«Il Consiglio federale approva l'attuazione della strategia di reinsediamento» \(admin.ch\)](#).

5 Migration Policy Institute: Refugee Resettlement and Complementary Pathways Opportunities for growth, settembre 2021.

In questo contesto, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha condotto uno studio in due fasi sulla partecipazione di attori della società civile all'accoglienza di rifugiati e sfollati. In una prima fase, la SEM ha incaricato una società di consulenza esterna (TC Team Consult AG (TC)) di condurre uno studio comparativo internazionale sui canali d'ingresso complementari. Questo studio esterno illustra il concetto di canali d'ingresso complementari, effettua una revisione della letteratura, descrive gli sviluppi internazionali, identifica i diversi tipi di canali d'ingresso e analizza infine esempi concreti all'estero.⁶ In particolare, lo studio esamina 14 differenti progetti realizzati in dieci Stati.

In una seconda fase, la SEM ha esaminato la compatibilità degli strumenti applicati all'estero con i fondamenti normativi vigenti in Svizzera. Utilizzando un caso di studio ipotetico, si è anche esaminato quali questioni legali, finanziarie e pratiche sorgerebbero se il contingente di reinsediamento venisse aumentato grazie all'assunzione di costi da parte di città o Comuni, senza che la Confederazione contribuisse versando contributi forfettari globali. L'analisi della SEM fornisce quindi un'istantanea ed evidenzia le differenze tra i canali d'ingresso complementari all'estero e in Svizzera.

Non si è entrati più in dettaglio nel merito delle possibilità associate alla concessione della protezione provvisoria.⁷ Il cosiddetto statuto S è stato attivato per la prima volta dal Consiglio federale l'11 marzo 2022 in relazione alla guerra in Ucraina e consente di accordare protezione collettiva temporanea a un determinato gruppo di persone che si trovano all'estero⁸ o che si trovano alla frontiera o in Svizzera⁹. Essendo stato concepito per sostituire la procedura d'asilo ordinaria, di principio questo statuto di protezione non può essere definito come canale d'ingresso complementare. Nondimeno, la forte adesione della società civile all'accoglienza dei rifugiati di guerra ucraini potrebbe essere considerata un elemento del concetto di canali d'ingresso complementari. Tuttavia, mancano dati empirici sulle conseguenze organizzative, legali e finanziarie a lungo termine dell'attuazione. Una valutazione potrà essere presa in considerazione non appena saranno disponibili tali dati empirici.

Nel complesso, i risultati dello studio mostrano che nel confronto internazionale la Svizzera è uno Stato di reinsediamento consolidato e nell'ambito dei canali d'ingresso complementari applica già la maggior parte degli strumenti utilizzati a livello internazionale. Fanno eccezione i corridoi umanitari e i programmi di sponsorizzazione privata, benché alcuni elementi di queste forme siano già parte integrante del programma di reinsediamento della Confederazione. Con la possibilità di richiedere un visto umanitario in tutto il mondo, la Svizzera va ben oltre la prassi di altri Paesi d'ammissione. Un trasferimento di competenze per l'accoglienza di gruppi di rifugiati, attualmente demandate in larga misura alla Confederazione, sarebbe possibile, ma richiederebbe profondi adeguamenti legali e finanziari e presupporrebbe accordi politici tra Cantoni e città/Comuni.

6 TC Team Consult SA (2021): Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, studio commissionato dalla Segreteria di Stato della migrazione.

7 Art. 66 segg. LAsi

8 Art. 68 LAsi

9 Art. 69 LAsi

Di seguito sono riportati i principali risultati dello studio.

- 1) Accanto al classico reinsediamento, la legislazione svizzera prevede già la possibilità di offrire alle persone bisognose di protezione un canale d'ingresso in Svizzera sicuro e regolare. In Svizzera è possibile assegnare al concetto di canali d'ingresso complementari **il visto umanitario, il ricongiungimento familiare, il visto per motivi di studio, formazione o perfezionamento e il visto per l'esercizio di un'attività lucrativa**.¹⁰ Anche la Svizzera conosce quindi la maggior parte degli strumenti dei canali d'ingresso complementari utilizzati all'estero. Esistono alcune differenze riguardo ai corridoi umanitari (vedi punto 2) e ai programmi di sponsorizzazione comunitaria (vedi punto 6). Per contro, la Svizzera è uno dei pochi Paesi che consente formalmente alle persone bisognose di protezione di richiedere un visto umanitario presso una rappresentanza all'estero.¹¹ Il visto umanitario ha acquisito notevole importanza dopo che la modifica urgente della legge sull'asilo del 28 settembre 2012¹² ha abolito la possibilità di presentare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero (cosiddetta domanda d'asilo presso un'ambasciata). A tale proposito, nel suo messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, il Consiglio federale ha espressamente ribadito, con riferimento alla salvaguardia della tradizione umanitaria della Svizzera, che anche in futuro chi è oggetto di una minaccia seria, concreta e diretta deve poter ricevere protezione dalla Svizzera. Le persone seriamente minacciate possono quindi chiedere l'ingresso in Svizzera e successivamente presentare domanda d'asilo, anche se provengono da uno Stato non oggetto di reinsediamento né per la Svizzera né per altri Paesi d'ammissione. Il visto per motivi umanitari¹³ è quindi complementare al reinsediamento ed entrambi gli strumenti hanno complessivamente contribuito a un **potenziamento generale dei canali d'ingresso per persone bisognose di protezione**.
- 2) I cosiddetti **corridoi umanitari** attuati in Italia, Belgio e Francia sono programmi concordati tra lo Stato e le comunità religiose e altre comunità della società civile per accogliere determinate categorie di persone che non hanno necessariamente la qualità di rifugiato. Questi programmi sono limitati in termini di posti di accoglienza e di durata. Il termine «corridoio umanitario» può dare l'impressione di essere uno strumento pensato per le situazioni di crisi.¹⁴ In realtà non è così. I programmi belgi, francesi e italiani esaminati sono concepiti come programmi a medio termine. Una differenza fondamentale rispetto al programma di reinsediamento della Svizzera organizzato e finanziato dallo Stato è che i corridoi umanitari, dall'identificazione nel Paese di transito fino all'integrazione iniziale nel Paese d'ammissione, sono finanziati e organizzati dalle comunità religiose e dagli attori della società civile. Pertanto, la designazione delle persone non si basa unicamente su criteri umanitari, ma ad esempio anche sull'appartenenza religiosa. Ciò può sollevare questioni relative al principio di non discriminazione dell'ACNUR.¹⁵ In questi programmi, l'ACNUR e lo Stato non rivestono alcun ruolo o hanno un ruolo solo marginale. Data la partecipazione finanziaria limitata nel tempo degli

10 È opportuno evidenziare che, a prescindere dal motivo di ammissione e dall'eventuale statuto di soggiorno (anche temporaneo), è sempre possibile fare domanda d'asilo in Svizzera e, se l'asilo viene concesso, dimorare durevolmente in Svizzera.

11 Diversi Stati europei, invece, fanno un uso diverso del visto umanitario, che in virtù della sentenza del 7 marzo 2017 della Corte di giustizia europea non può basarsi sul diritto di Schengen.

12 RU 2012 5359

13 (Articolo 4 capoverso 2 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto)

14 Il termine veniva originariamente utilizzato nel contesto del diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati.

15 TC Team Consult AG, 2021, capitoli 5.2 e 5.5.5.

attori della società civile, se sussiste una dipendenza dall'aiuto sociale o un'ulteriore necessità d'integrazione, le strutture statali dovrebbero intervenire una volta scaduti i finanziamenti privati. Questa è un'altra differenza rispetto al programma di reinsediamento della Svizzera, in cui la Confederazione garantisce in larga misura il finanziamento del soggiorno e dell'integrazione fino a sette anni, attraverso contributi forfettari ai Cantoni.

- 3) Per quanto riguarda il **ricongiungimento familiare** la Svizzera, in conformità con la prassi internazionale, applica il principio dell'unità della famiglia. Tuttavia, nella pratica ha adattato i criteri in alcuni contesti umanitari complessi. Nel caso dell'ammissione di minori non accompagnati richiedenti l'asilo dalla Grecia o nell'ambito della procedura di facilitazione del rilascio dei visti per i cittadini siriani 2012-2014, i criteri sono stati interpretati più liberamente. Il ricongiungimento familiare è, invece, regolato in maniera più restrittiva per le persone ammesse provvisoriamente (periodo d'attesa di tre anni) che non per i rifugiati riconosciuti.
- 4) In Svizzera, di principio chiunque risieda all'estero può richiedere un **visto per seguire una formazione o un perfezionamento professionale**. Nella pratica, per ottenerlo i rifugiati in possesso dei requisiti accademici necessari sono confrontati con notevoli ostacoli. Questi possono essere superati, in particolare attraverso il finanziamento da parte di attori privati, della società civile o locali, come città o istituti scolastici. Dall'analisi della SEM emerge che in Svizzera esistono già relativi programmi di borse di studio. Queste garanzie finanziarie di terzi previste nel quadro della LStrl corrispondono all'idea della sponsorizzazione comunitaria. Per quanto riguarda, invece, la garanzia che la persona lascerà nuovamente la Svizzera, sono necessarie precondizioni legali e politiche a livello bilaterale (ad esempio un accordo di riammissione).
- 5) Dall'introduzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE e gli Stati dell'A-ELS (2002), la Svizzera applica un sistema duale per l'ammissione dei lavoratori stranieri. In base a questo sistema, i cittadini di Paesi terzi possono entrare in Svizzera con un visto per **l'esercizio di un'attività lucrativa** solamente a determinate condizioni. Le misure descritte nello studio comparativo sono quindi conciliabili solo in misura molto limitata con la regolare procedura di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per l'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera. Come per i cittadini dell'UE/AELS, l'ammissione di cittadini di Paesi terzi si orienta alle esigenze del mercato del lavoro (fabbisogno di un datore di lavoro), riguarda inoltre specialisti altamente qualificati ed è generalmente nell'interesse dell'economia nel suo complesso. In linea di principio, la procedura di ammissione si applica a tutti i cittadini di Paesi terzi e non esclude alcuna categoria di persone, nemmeno i rifugiati. Tuttavia, considerata la priorità dei lavoratori indigeni e i requisiti di qualificazione, la maggior parte delle persone bisognose di protezione difficilmente può soddisfare i requisiti di ammissione regolari.
- 6) L'**approccio della sponsorizzazione comunitaria** («community sponsorship»), in cui attori della società civile assumono un ruolo di primo piano nell'integrazione dei rifugiati, può assumere forme molto diverse. In Australia, ad esempio, i posti di reinsediamento vengono di fatto privatizzati (sono cioè finanziati da attori privati), mentre in Canada l'impegno finanziario degli attori privati può sfociare in posti di reinsediamento aggiuntivi. Tuttavia, il finanziamento privato è limitato a un anno al massimo, dopodiché deve intervenire l'assistenza

sociale dello Stato, se necessaria. All'estero esistono elementi di sponsorizzazione comunitaria non solo nel contesto del reinsediamento, ma anche in altri canali d'ingresso complementari, come i corridoi umanitari e i visti per lo studio, la formazione e il perfezionamento professionale. In Svizzera, il settore dell'asilo è fondamentalmente una responsabilità congiunta di Confederazione, Cantoni e città/Comuni. L'accoglienza è di competenza della Confederazione e dei Cantoni. Alcuni Cantoni fanno capo anche ad organizzazioni della società civile e a privati. Questi svolgono un ruolo importante, in particolare da marzo 2022 nel contesto dell'accoglienza dei rifugiati di guerra ucraini. Si può quindi affermare che, in alcuni suoi approcci, la Svizzera sta già concretizzando il concetto di sponsorizzazione comunitaria, per quanto la designazione delle persone ammissibili e il finanziamento del soggiorno e dell'integrazione nei primi sette anni siano di competenza della Confederazione.

In relazione all'approccio della sponsorizzazione comunitaria, l'analisi della SEM ha affrontato anche la questione del ruolo che possono svolgere i Cantoni o le città / i Comuni disposti, nel quadro dell'attribuzione federale, ad accogliere ulteriori rifugiati. In questo caso, occorre distinguere tra l'accoglienza dei rifugiati ammessi dalla Confederazione e l'accoglienza che esula dalle competenze della Confederazione:

- I processi intracantonali di attribuzione dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente o dei rifugiati sono retti dalla legislazione cantonale o da accordi tra il Cantone e le città o i Comuni. Una città o un Comune, di concerto con il Cantone, può quindi accogliere altre persone ammesse dalla Confederazione.
- Per contro, il regime giuridico attuale non consente la designazione e l'ammissione dirette da parte di Cantoni o città/Comuni nel contesto del reinsediamento.¹⁶ La legge sull'asilo conferisce la competenza per l'ammissione di gruppi di rifugiati al Consiglio federale. Una modifica di queste competenze, come un adeguamento dell'attuale ripartizione dei compiti a favore di un impegno finanziario maggiore da parte dei Cantoni o delle città/dei Comuni, richiederebbe un adeguamento delle disposizioni di legge ed anche finanziarie. Andrebbero altresì chiarite alcune questioni aperte, come le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni derivanti dal diritto in materia di sussidi, le relazioni tra Cantoni e città/Comuni derivanti dal diritto in materia di aiuto sociale, l'integrazione.

L'Allegato I illustra diverse posizioni in merito a queste possibilità nell'ambito dei pareri espressi dai vari membri del gruppo d'accompagnamento coinvolto nel presente studio.

¹⁶ (Art. 56 LAsi)

1. Preambolo



1. Preambolo

1.1 Ragioni alla base dell'analisi

In Svizzera accade regolarmente che attori politici e della società civile chiedano un'accoglienza più ampia di rifugiati. All'origine di queste richieste vi è la partecipazione vincolante di attori privati ad operazioni di accoglienza umanitaria (mozioni 16.3455¹⁷ e 16.4113¹⁸, ad esempio). Oltre a ciò, differenti città e Comuni svizzeri hanno espresso pubblicamente la loro disponibilità ad accogliere direttamente richiedenti l'asilo e rifugiati, soprattutto nel contesto della crisi dei rifugiati del 2015 e in considerazione degli sviluppi politici in Afghanistan nel 2021.

L'accoglienza di rifugiati – al di fuori delle competenze legalmente regolamentate – da parte di altri attori o la partecipazione finanziaria di questi ultimi, ad esempio, all'alloggio e all'integrazione sollevano questioni legali e finanziarie di fondo, segnatamente riguardo alla suddivisione delle competenze in materia di diritto degli stranieri tra Confederazione, Cantoni e città/Comuni o al dovere di assistenza. In risposta alle suddette mozioni, il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad esaminare le esperienze di altri Stati e i requisiti legali in Svizzera per la partecipazione di attori privati ad operazioni di accoglienza umanitaria.

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha quindi commissionato uno studio comparativo internazionale a una società di consulenza esterna selezionata tramite procedura mediante invito. La realizzazione dello studio è stata infine affidata alla società TC Team Consult SA (TC) nel febbraio 2021. Lo studio comparativo esterno illustra il concetto di canali d'ingresso complementari, ne definisce i destinatari, analizza la letteratura, descrive sviluppi internazionali, identifica diversi tipi di tali canali d'ingresso ed esamina infine esempi concreti all'estero.¹⁹ Basandosi sullo studio comparativo esterno, la SEM valuta nella presente analisi se e in che misura gli strumenti applicati all'estero esistono già o sarebbero possibili in Svizzera alla luce delle basi legali e finanziarie esistenti. Utilizzando un caso di studio ipotetico, la SEM illustra inoltre quali questioni legali e pratiche sorgerebbero se il contingente di reinsediamento fosse aumentato grazie all'assunzione di costi da parte di una città o un Comune che ha dato la propria disponibilità.

L'ACNUR riunisce nel concetto di canali d'ingresso complementari gli strumenti e le iniziative che consentono ai richiedenti protezione internazionale di trovare una soluzione alla loro condizione di fuga. La complementarità si riferisce alle possibilità aggiuntive allo strumento del reinsediamento. Il reinsediamento è retto dalla legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi; RS 142.31) nella sezione 2 «Asilo per gruppi di rifugiati» (art. 56 LAsi) e comprende, nel concreto, la selezione e il trasferimento dei rifugiati riconosciuti dall'ACNUR che si trovano in una situazione precaria in un Paese di prima accoglienza verso un Paese terzo sicuro che abbia accettato di riconoscerli come rifugiati e di ammetterli con uno statuto di soggiorno permanente. Il reinsediamento si orienta essenzialmente al criterio di bisogno particolare di protezione del rifugiato, mentre i canali d'ingresso complementari possono includere – in base alla configurazione del provvedimento o del programma – anche criteri diversi o aggiuntivi quali il livello d'istruzione, l'idoneità professionale o i legami familiari con il Paese terzo sicuro.²⁰

17 [16.3455 | Asilo. Per i corridoi umanitari | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#)

18 [16.4113 | Guerra civile in Siria. Rafforzare l'aiuto umanitario sul posto, aumentare i contingenti di profughi, introdurre un programma di «private sponsorship of refugees» | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#)

19 TC Team Consult SA. 2021.

20 Migration Policy Institute: Refugee Resettlement and Complementary Pathways Opportunities for growth, settembre 2021

1.2 Problematica

La presente analisi si propone di fare il punto dei canali d'ingresso complementari per persone in fuga già esistenti in Svizzera. Esaminando iniziative estere selezionate cerca inoltre di valutare le possibilità, in virtù dell'attuale quadro giuridico, di incrementare la partecipazione della società civile e delle città all'accoglienza di persone in fuga.

Basandosi sui risultati dello studio comparativo di TC, la presente analisi esamina in particolare le varie categorie di canali d'ingresso complementari: visti umanitari, ricongiungimento familiare, visti di studio e per il perfezionamento professionale, visti per l'esercizio di un'attività lucrativa e programmi di sponsorizzazione comunitaria. Per ogni categoria vengono illustrati il diritto vigente in Svizzera, i criteri e i costi di attuazione e viene analizzata la situazione in Europa.

Per quanto riguarda la cerchia di beneficiari, è importante procedere alla seguente distinzione: nel contesto del reinsediamento, si tratta di rifugiati riconosciuti come tali dall'ACNUR. Nel caso dei canali d'ingresso complementari, invece, i beneficiari sono persone più generalmente in fuga, giacché diversi canali d'ingresso complementari – come i visti di studio e per il perfezionamento professionale – sono generalmente aperti a tutte le persone provenienti da Paesi terzi, a prescindere che si tratti o meno di rifugiati riconosciuti.

1.3 Attori coinvolti

Lo studio ha coinvolto diversi attori sia federali che esterni. In particolare, il gruppo d'accompagnamento per il reinsediamento è stato informato regolarmente sui lavori e invitato ad esprimere il proprio parere scritto (cfr. Allegato I). Nel gruppo d'accompagnamento sono rappresentati l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), l'Unione delle città svizzere (UCS), l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR), la Commissione federale della migrazione (CFM), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM). La CDDGP si è astenuta dallo svolgere un ruolo attivo nello studio, facendo riferimento alla rappresentanza dei Cantoni tramite la CDOS. Tutti gli attori citati erano già coinvolti nell'elaborazione del concetto d'attuazione per la gestione e la pianificazione del reinsediamento approvato dal Consiglio federale nel 2019.

2. Il settore dell'asilo in Svizzera



2. Il settore dell'asilo in Svizzera

2.1 Ordinamento delle competenze nei settori dell'asilo e degli stranieri

Secondo gli articoli 3 e 42 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni vige una riserva costituzionale a carico della Confederazione, secondo cui quest'ultima può assumere compiti soltanto nei casi in cui è concretamente abilitata dalla Costituzione federale. Ai sensi dell'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente compiti che, fra l'altro, esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. È segnatamente il caso per il diritto in materia di stranieri e d'asilo. La Costituzione federale prevede che la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione (art. 121 Cost.). In virtù dell'articolo 121 capoverso 1 Cost., la Confederazione può altresì regolamentare ambiti riguardanti l'integrazione degli stranieri. L'articolo 121a capoverso 3 Cost. stabilisce, fra l'altro, che il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera deve essere stabilito in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri. Se si avvale della sua competenza legislativa, la Confederazione deve tenere conto delle competenze cantonali, ad esempio a livello di sistema scolastico o dell'assistenza sociale.

Nel settore degli stranieri, la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 (LStrI; RS 142.20) disciplina in particolare le condizioni d'ammissione, l'entrata e la partenza, il soggiorno, il ricongiungimento familiare, l'integrazione e la fine del soggiorno (sono previste eccezioni in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE [ALC] e della rispettiva Convenzione AELS, RS 0.142.112.681 e RS 0.632.31). Le disposizioni della LStrI vengono concretizzate, fra l'altro, dall'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) e dall'ordinanza del 15 agosto 2018 sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205). Nel settore dell'asilo, la LAsi regola, fra gli altri aspetti, la procedura di asilo e lo statuto giuridico dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati riconosciuti. Le disposizioni della LAsi sono concretizzate, fra l'altro, dall'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa a questioni procedurali (Oasi 1; RS 142.311) e dall'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (Oasi 2; RS 142.312). Inoltre, nel settore dell'asilo la Svizzera è parzialmente integrata nel sistema europeo comune di asilo attraverso gli Accordi di associazione alla normativa di Dublino.

Il Consiglio federale vigila sull'applicazione delle disposizioni di legge nel settore degli stranieri. I Cantoni emanano le disposizioni necessarie per l'applicazione di tali disposizioni (art. 124 cpv. 1 e 2 LStrI). Anche i Cantoni dispongono quindi di poteri esecutivi (principio del federalismo esecutivo sancito dagli art. 44 e 46 Cost.). In linea di principio, i Cantoni sono responsabili per il rilascio e la revoca dei permessi nel diritto in materia di stranieri. I Cantoni sono anche responsabili per l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri. Il popolamento e lo statuto giuridico delle città e dei Comuni rientrano nell'autonomia organizzativa dei Cantoni (art. 47 cpv. 2 Cost.) in virtù della quale i Cantoni decidono quali compiti assegnare alle città e ai Comuni. Tuttavia, la Costituzione federale riconosce il ruolo importante del livello comunale nell'adempimento di compiti dello Stato (art. 50 Cost.).

L'asilo è un compito congiunto di Confederazione, Cantoni e città/Comuni. La ripartizione concreta dei compiti tra Confederazione e Cantoni deriva soprattutto dalla legge sull'asilo. In virtù di quest'ultima, la SEM è responsabile della procedura d'asilo e della concessione dell'asilo (art. 6a cpv. 1 LAsi). La legge

svizzera sull'asilo definisce chi è riconosciuto come rifugiato. Essa si orienta alla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, secondo la quale il termine di «rifugiato» è applicabile a chiunque abbia il giustificato timore di essere esposto a gravi svantaggi nel proprio Paese d'origine a causa della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

Dall'entrata in vigore del riassetto del settore dell'asilo il 1° marzo 2019, i richiedenti l'asilo vengono alloggiati in centri della Confederazione per l'intera durata della procedura (art. 24 LAsi). Solo in determinate circostanze (ad es. necessità di ulteriori chiarimenti nella procedura ampliata, scadenza della durata massima del soggiorno nei centri della Confederazione di 140 giorni, aumento rapido e significativo delle domande d'asilo; cfr. art. 24 cpv. 3 lett. c, cpv. 4 e cpv. 6) vengono attribuiti ai Cantoni in virtù di una specifica chiave di riparto (cfr. art. 27 LAsi e art. 21 OAsi 1). I Cantoni o, a seconda della ripartizione cantonale dei compiti, le città o i Comuni garantiscono ai richiedenti l'asilo alloggio e assistenza (cfr. art. 24d LAsi). Nel caso di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati, ne garantiscono anche l'integrazione. Inoltre, i Cantoni sono responsabili dell'esecuzione delle decisioni di allontanamento dei richiedenti l'asilo loro assegnati. I processi interni al Cantone di assegnazione dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente o dei rifugiati sono retti dal diritto cantonale o da accordi tra il Cantone e le città o i Comuni.²¹

2.2 Finanziamento del settore dell'asilo

Il finanziamento del settore dell'asilo è fondamentalmente di competenza della Confederazione,²² qualunque sia limitato nel tempo (cfr. capitolo 2.4.4). I Cantoni forniscono l'aiuto sociale o il soccorso d'emergenza ai richiedenti l'asilo attribuiti loro dalla Confederazione e provvedono ad alloggiarli. A titolo di indennizzo, ricevono dei sussidi federali (importi forfettari globali o per il soccorso d'emergenza). Con queste somme forfettarie, la Confederazione copre i costi dei Cantoni nell'ambito dell'aiuto sociale e il soccorso d'emergenza economici e fornisce un contributo all'assistenza. Per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti, la Confederazione versa ai Cantoni anche una somma forfettaria globale per un massimo di sette, rispettivamente cinque anni. Inoltre, i Cantoni ricevono altre somme forfettarie, ad esempio per la sicurezza attorno ai centri della Confederazione (art. 91 cpv. 2ter LAsi).

Inoltre, per ogni persona ammessa provvisoriamente e per ogni rifugiato riconosciuto i Cantoni ricevono un importo forfettario all'integrazione di 18 000 franchi (cfr. la cifra 3 di seguito).

2.3 Programmi d'integrazione e Agenda Integrazione Svizzera

L'integrazione dei rifugiati, delle persone ammesse provvisoriamente e degli stranieri è un compito congiunto di Confederazione, Cantoni e città/Comuni (cfr. art. 53 segg. LStrl).²³ Le misure d'integrazione sono

21 Si veda a tale proposito: Unione delle città svizzere, [Nouvelle procédure d'asile et Agenda Intégration: fiche d'information pour les villes et les communes](#).

22 Cfr. ad esempio il [Rapporto del Consiglio federale sulla separazione dei compiti tra Confederazione e cantoni del 28 settembre 2018 in risposta alla mozione 13.3363 della Commissione delle finanze CN del 12 aprile 2013](#), pag. 53 della versione in lingua francese.

23 Ibid., pag. 56.

adottate nell'ambito dei programmi d'integrazione cantonali (PIC; art. 58 LStrl e art. 14 OIntS) e dell'Agenda Integrazione Svizzera. Gli attori della società civile contribuiscono già in modo significativo all'integrazione.

I PIC si basano su obiettivi strategici concordati congiuntamente da Confederazione e Cantoni, che vengono adeguati al più tardi dopo quattro anni. La promozione dell'integrazione si rivolge a tutti i cittadini stranieri che prevedono di rimanere in Svizzera per un periodo di tempo più lungo; a seconda delle necessità, Confederazione e Cantoni possono definire delle priorità per gruppi target o contenuti specifici.²⁴

L'Agenda Integrazione Svizzera, nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione, assicura ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse provvisoriamente un accompagnamento e una gestione del loro caso per un periodo fino a sette anni attraverso misure di promozione linguistica, prime informazioni, sostegno precoce, protezione dalla discriminazione, formazione, integrazione nel mercato del lavoro e integrazione sociale.

I Cantoni sono tenuti a prevedere misure specifiche per gli stranieri con un bisogno d'integrazione particolare (art. 55a LStrl).

Secondo un documento di base congiunto²⁵ di Confederazione e Cantoni, nel settore degli stranieri questi ultimi sono tenuti a cofinanziarne l'integrazione: ogni Cantone (città/Comuni inclusi) impiega proprie risorse finanziarie in misura almeno pari all'ammontare del contributo federale. Nei settori dell'asilo e dei rifugiati, invece, la Confederazione versa per ogni rifugiato, persona bisognosa di protezione con permesso di soggiorno e persona ammessa provvisoriamente una somma forfettaria unica per l'integrazione (cfr. art. 58 cpv. 2 LStrl).

La Confederazione sostiene inoltre i Cantoni con contributi nell'ambito della promozione specifica dell'integrazione e attua programmi e progetti nazionali. I Cantoni realizzano l'integrazione nell'ambito delle loro strutture ordinarie (come la scuola, la formazione professionale o il mercato del lavoro). Le città e i Comuni contribuiscono con la loro esperienza e il loro know-how in materia di integrazione sociale dei rifugiati in collaborazione con la Confederazione e i Cantoni.²⁶ Le città contribuiscono all'integrazione degli stranieri con o senza esperienza di fuga sia attraverso le loro strutture ordinarie sia grazie a offerte specifiche complementari in gran parte finanziate dalle città stesse.

2.4 Reinsediamento (resettlement)

2.4.1 Definizione

Per reinsediamento si intende la selezione e il trasferimento di un rifugiato riconosciuto dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) dal Paese in cui ha cercato rifugio, ma si trova in una situazione di particolare vulnerabilità, verso uno Stato terzo sicuro che lo ha riconosciuto come rifugiato e ha accettato di accoglierlo con uno statuto di dimora durevole.

²⁴ Documento di base PIC 2018–2021 Confederazione-Cantoni del 25 gennaio 2017.

²⁵ Ibid.

²⁶ Piano di attuazione della strategia di reinsediamento del 29 maggio 2019: [Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus \(Réinstallation\)](#), pag. 10.

In passato si è data protezione in Svizzera a rifugiati particolarmente vulnerabili nei Paesi di prima accoglienza attraverso diversi decreti del Consiglio federale²⁷.

2.4.2 Basi legali

L'ammissione di rifugiati nel contesto del reinsediamento trova il proprio fondamento giuridico nell'articolo 56 della legge sull'asilo: «L'asilo è accordato a gruppi importanti di rifugiati con una decisione del Consiglio federale. Qualora si tratti di piccoli gruppi, la decisione spetta al DFGP» (art. 56 cpv. 1 LAsi). Secondo la prassi consolidata, se il numero di persone è inferiore a cento, la decisione spetta al DFGP;²⁸ oltre le cento persone, il Consiglio federale decide dopo aver consultato i Cantoni e le altre cerchia interessate. Dopo averlo basato per diversi anni su decreti ad hoc, alla fine del 2018 il Consiglio federale ha deciso di dare continuità al programma di reinsediamento della Svizzera.²⁹ Il programma per l'ammissione di rifugiati reinsediati sviluppato a tal fine in collaborazione con Cantoni, città/Comuni ed altre organizzazioni stabilisce un margine di 1500-2000 rifugiati all'interno del quale il Consiglio federale decide ogni due anni l'ammontare del contingente d'ammissione per il biennio successivo. In questo modo, Cantoni e città/Comuni possono pianificare più facilmente la sistemazione e l'assistenza a lungo termine dei rifugiati.

2.4.3 Criteri e procedura

Nel determinare il contingente d'ammissione, il Consiglio federale tiene conto delle capacità ricettive dei Cantoni, del numero attuale di domande d'asilo e delle risorse di personale disponibili. Il Consiglio federale decide anche le priorità geografiche. Prima di prendere una decisione, consulta il gruppo d'accompagnamento per il reinsediamento, che riunisce segnatamente rappresentanti dei Cantoni e delle associazioni delle città e dei Comuni. Inoltre, le Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali vengono informate su ogni nuovo programma di reinsediamento prima che il Consiglio federale prenda qualsiasi decisione.

Il reinsediamento consente di accogliere persone riconosciute come rifugiati dall'ACNUR che nel Paese di prima accoglienza presentano una vulnerabilità particolare non risolvibile. L'ACNUR considera persone bisognose di particolare protezione, fra gli altri, i sopravvissuti a violenza/tortura, le persone con esigenze mediche, le donne e i bambini in pericolo. Inoltre, la volontà di integrarsi in Svizzera è un requisito fondamentale per l'ammissione. La Svizzera verifica in ogni singolo caso se le condizioni d'ammissione sono soddisfatte e se sussistono eventuali motivi d'esclusione.

Prima di lasciare il Paese, le persone che hanno ottenuto una decisione positiva partecipano ad una pre-departure orientation (PDO)³⁰ di tre giorni. Parallelamente si organizza l'entrata in Svizzera.

Una volta giunte nei centri della Confederazione, le persone ottengono lo statuto di rifugiato in virtù dell'articolo 56 LAsi e, quindi, non sono sottoposte a una procedura d'asilo.³¹ Vengono quindi attribuite ai Cantoni proporzionalmente alla popolazione (art. 21 OAsi 1). Le ammissioni sono attribuite annualmente come

27 [Programmi di reinsediamento dal 2013 \(admin.ch\)](#).

28 FF 1996, II 1 segg., pag. 74.

29 Piano di attuazione della strategia di reinsediamento del 29 maggio 2019: [Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus \(Réinstallation\)](#).

30 Quale misura supplementare si investe già in loco nell'informazione delle persone. I gruppi di rifugiati sono preparati intensamente per mezzo di una pre-departure orientation (PDO) svolta nell'arco di tre giorni prima della partenza e inerente alla realtà svizzera, alle opportunità e agli obblighi di questi rifugiati, alle aspettative della Svizzera in merito all'integrazione, a temi socioculturali e interculturali, ai valori e alle norme sociali nonché alla procedura di ammissione e integrazione degli interessati.

31 La situazione è diversa per le persone che entrano in Svizzera con un visto umanitario (cfr. art. 5 cpv. 3 LStrI in combinato disposto con l'art. 4 cpv. 2 OEV): dopo l'arrivo in Svizzera, queste persone sono sottoposte a una regolare procedura d'asilo. Sono escluse dal reinsediamento anche le persone che entrano in Svizzera nel quadro dei programmi di relocation con l'UE (riammissione di richiedenti l'asilo che si trovano già in uno Stato dell'UE, finora Italia e Grecia). Queste ultime ottengono un lasciapassare e vengono sottoposte a regolare procedura d'asilo in Svizzera.

contingente particolare secondo la chiave di riparto di cui all'allegato 3 OAsi 1. Ciò consente una distribuzione cantonale ancor prima che i rifugiati entrino in Svizzera. In questo modo si garantisce che i Cantoni, parallelamente alla pianificazione degli ingressi, siano informati dalla SEM in una fase precoce sul numero di persone e sulle esigenze particolari (ad esempio, esigenze mediche) e capacità (ad esempio, formazione, professione, conoscenze linguistiche) del gruppo di rifugiati da accogliere. Ciò permette ai Cantoni di pianificare meglio (ad esempio l'alloggio, la scolarizzazione dei bambini, le cure mediche ecc.) e ai rifugiati di prepararsi alla loro futura situazione di vita e facilita la fase iniziale di integrazione dei rifugiati in Svizzera.

2.4.4 Costo

L'articolo 88 capoverso 3bis LAsi in combinato disposto con l'articolo 24a OAsi 2 prevede che la Confederazione sovvenzioni le spese di aiuto sociale dei Cantoni a favore dei rifugiati reinsediati per un periodo di sette anni dall'ingresso sotto forma di somme forfettarie globali. Queste somme forfettarie globali vengono erogate anche per i rifugiati reinsediati che esercitano un'attività lucrativa o che sono economicamente indipendenti per altri motivi, in particolare in virtù di prestazioni delle assicurazioni sociali.

In base alla Convenzione di Ginevra, i rifugiati hanno diritto alla parità di trattamento con la popolazione locale per quanto riguarda l'assistenza sociale (art. 23 e 24 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati). Il diritto federale stabilisce inoltre che nel sostegno ai rifugiati e alle persone bisognose di protezione che hanno diritto a un permesso di dimora occorre tenere conto della loro situazione particolare e facilitarne l'integrazione professionale e sociale (art. 82 cpv. 5 LAsi).

I costi per l'ammissione di 1600 persone nell'ambito del programma di reinsediamento 2022-2023 sono stimati in 233,1 milioni di franchi, suddivisi in una somma forfettaria globale (18 000 franchi annui per persona durante sette anni), una somma forfettaria per l'integrazione (18 000 franchi una tantum per persona), un «pre-departure orientation training» (700 franchi una tantum per persona) e spese d'entrata (1000 franchi una tantum per persona). La tabella sottostante riporta la ripartizione dei costi per anno e numero di persone del programma di reinsediamento 2022-2023 approvato dal Consiglio federale.

Costi stimati³² per l'ammissione di 1600 persone (programma di reinsediamento 2022-2023):

Anno	Rifugiati	Spese d'entrata	Somma forfettaria globale	Somma forfettaria per l'integrazione	Pre-departure orientation	Totale CHF
2022	800	0,8 mio.	7,2 mio.	14,4 mio.	0,56 mio.	23,0 mio.
2023	800	0,8 mio.	21,6 mio.	14,4 mio.	0,56 mio.	37,4 mio.
2024			28,8 mio.			28,8 mio.
2025			28,8 mio.			28,8 mio.
2026			28,8 mio.			28,8 mio.
2027			28,8 mio.			28,8 mio.
2028			28,8 mio.			28,8 mio.
2029			21,6 mio.			21,6 mio.
2030			7,2 mio.			7,2 mio.
Costo totale del programma 2022-2023 per l'ammissione di 1600 persone						233,1 mio.

³² Si tratta di una stima dei costi a carico della Confederazione. Cantoni e città/Comuni possono avere costi aggiuntivi, soprattutto dopo la scadenza del sovvenzionamento federale di sette anni.

2.4.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera

Nel contesto europeo, per reinsediamento (resettlement) si intende l'ammissione di rifugiati bisognosi di protezione provenienti da uno Stato non appartenente all'UE. Il reinsediamento si distingue dalla ricollocazione (relocation), ovvero la ridistribuzione intraeuropea nell'area Schengen di richiedenti l'asilo.

Per il 2022, l'Unione europea si è posta l'obiettivo di creare 30 000 posti di reinsediamento. Con 800 posti di reinsediamento all'anno, la Svizzera si colloca a metà classifica rispetto agli altri Stati europei. Mentre la maggior parte dei Paesi d'ammissione (come la Svizzera) concede ai nuovi arrivati lo statuto di rifugiato a tutti gli effetti, in altri Stati le persone ricevono solo uno statuto di protezione umanitaria temporaneo. In Germania, ad esempio, i rifugiati reinsediati ricevono inizialmente un titolo di soggiorno di breve durata; dopo tre anni possono richiedere un permesso di domicilio (a tempo indeterminato), la cui concessione è soggetta a determinate condizioni, fra cui requisiti linguistici e di sostentamento.

A livello internazionale, per il 2019 l'ACNUR afferma che sono stati 29 i Paesi ad aver partecipato al suo programma di reinsediamento. Nel 2020 il numero di reinsediamenti è sceso a livelli minimi a causa della pandemia di COVID-19 e del suo impatto. Questo calo è legato da un canto a problemi di natura operativa, dall'altro a una riduzione dei contingenti riconducibile alle difficoltà economiche di diversi Stati. Nel 2021, l'ACNUR ha censito 23 Stati con programmi di reinsediamento, elencati nella tabella seguente.

Rango in cifre assolute	Paese	Totale dal 2016	Rango per numero di abitanti	Paese	Rifugiati ammessi ogni 10 000 abitanti
1	Stati Uniti	198 906	1	Canada	387
2	Canada	144 644	2	Norvegia	270
3	Australia	60 520	3	Australia	239
4	Regno Unito	24 786	4	Svezia	222
5	Svezia	22 243	5	Islanda	83
6	Francia	17 104	6	Finlandia	82
7	Germania	16 975	7	Nuova Zelanda	77
8	Norvegia	14 569	8	Stati Uniti	60
9	Paesi Bassi	6684	9	Svizzera	53
10	Nuova Zelanda	3697	10	Irlanda	41
11	Finlandia	4516	11	Paesi Bassi	39
12	Svizzera	4553	12	Regno Unito	37
13	Spagna	3616	13	Francia	26
14	Italia	2737	14	Belgio	23
15	Belgio	2638	15	Germania	20
16	Irlanda	2002	16	Portogallo	10
17	Portogallo	1066	17	Spagna	8
18	Austria	581	18	Austria	7
19	Danimarca	344	19	Danimarca	6
20	Islanda	280	20	Italia	5
21	Romania	233	21	Lituania	4
22	Corea del Sud	150	22	Romania	1
23	Lituania	117	23	Corea del Sud	0,3

*Fonte: ACNUR

**Fonte cifre sulla popolazione: World Population Prospects 2019 delle Nazioni Unite

2.5. Protezione provvisoria di categorie di persone

La Svizzera può concedere una protezione provvisoria a determinate categorie di persone. In questo contesto, i motivi d'asilo delle persone in cerca di protezione non vengono esaminati individualmente. La legge sull'asilo distingue tra persone bisognose di protezione che si trovano all'estero (art. 68 LAsi) e persone bisognose di protezione che si trovano alla frontiera o in Svizzera (art. 69 LAsi). La protezione viene accordata in base all'appartenenza a un determinato gruppo di persone secondo criteri stabiliti dal Consiglio federale (art. 66 segg. LAsi). Prima di decidere, il Consiglio federale consulta rappresentanti dei Cantoni, delle istituzioni di soccorso e, se del caso, di altre organizzazioni non governative, nonché l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Nel caso di persone bisognose di protezione che si trovano ancora all'estero, la SEM definisce più precisamente il gruppo delle persone bisognose di protezione e decide autonomamente chi può beneficiare della protezione provvisoria in Svizzera (nessun numero massimo da parte del Consiglio federale). Nel farlo tiene conto del principio dell'unità della famiglia.

Ciò ha lo scopo di alleggerire il sistema di asilo nei periodi di forte afflusso, giacché l'appartenenza a una categoria definita viene stabilita mediante procedura semplificata. I motivi d'asilo e la presenza di ostacoli all'allontanamento vengono esaminati individualmente soltanto all'eventuale termine della protezione provvisoria. Affinché questo sistema di protezione possa essere applicato, è necessaria una decisione di principio del Consiglio federale, il quale deve stabilire come viene definito il gruppo specifico e a partire da quale momento la protezione provvisoria viene accordata.

Lo strumento della protezione provvisoria è stato creato nel contesto del conflitto nell'ex Jugoslavia, allorché la Svizzera si trovò ad affrontare un forte afflusso di persone in cerca di protezione. Dalla revisione totale della legge sull'asilo del 1998, il sistema di protezione è regolamentato per legge. Lo statuto S è stato attivato per la prima volta dal Consiglio federale l'11 marzo 2022 in relazione alla guerra in Ucraina.

Di principio, questo statuto di protezione non può essere definito come un canale d'ingresso complementare al reinsediamento, essendo stato concepito in sostituzione della procedura d'asilo ordinaria. Nondimeno, la forte partecipazione della società civile all'accoglienza dei rifugiati di guerra dall'Ucraina potrebbe essere considerata una componente del concetto di canali d'ingresso complementari. Tuttavia, non disponendo al momento di valori empirici sulle conseguenze organizzative, legali e finanziarie a lungo termine dell'attuazione, la presente analisi non approfondisce la questione.

3. Canali d'ingresso complementari in Svizzera



3. Canali d'ingresso complementari in Svizzera

La legislazione svizzera contempla già diverse opzioni per consentire alle persone bisognose di protezione di trovare un ingresso sicuro in Svizzera al di fuori del reinsediamento: esistono, ad esempio, i canali d'ingresso complementari del visto umanitario, del ricongiungimento familiare, del visto per motivi di studio o di perfezionamento e del visto per l'esercizio di un'attività lucrativa. La presente analisi esamina le basi giuridiche, i criteri e i costi per l'attuazione dei canali complementari d'ingresso in Svizzera già esistenti. Inoltre, gli stessi aspetti sono analizzati per l'ammissione diretta di persone bisognose di protezione nell'ambito di programmi di sponsorizzazione comunitaria. La SEM fornisce di volta in volta una valutazione dell'applicabilità in Svizzera delle iniziative esaminate all'estero.

A titolo introduttivo, è bene precisare che a prescindere dal motivo di ammissione e dall'eventuale statuto di soggiorno (anche temporaneo), è sempre possibile fare domanda di asilo in Svizzera e, se l'asilo viene concesso, dimorare durevolmente in Svizzera.

3.1. Visti umanitari

3.1.1 Definizione

L'articolo 4 capoverso 2 OEV stabilisce la possibilità di accordare il visto per un soggiorno di lunga durata in presenza di motivi umanitari. Ciò è il caso in particolare se nel Paese d'origine o di provenienza la vita o l'integrità fisica della persona sono direttamente, seriamente e concretamente minacciate. Di conseguenza, un visto d'entrata in Svizzera può essere concesso per motivi umanitari se, alla luce di circostanze individuali specifiche, si deve presumere che nel Paese d'origine o di provenienza il richiedente si trovi in una situazione di particolare emergenza che renda indispensabile l'intervento delle autorità svizzere. Può trattarsi, ad esempio, di situazioni di conflitto armato particolarmente grave o di una minaccia personale reale che interessa il richiedente più di altre persone. Se il richiedente si trova già in uno Stato terzo o è rientrato volontariamente nel suo Paese d'origine dopo un soggiorno in uno Stato terzo, o se ha la possibilità di tornare nello Stato terzo, di norma si può ritenere che la minaccia non sussista (più). La domanda di visto deve essere esaminata alla luce della minaccia contingente, della situazione personale del richiedente nonché della situazione nel Paese d'origine o di provenienza. In linea di principio, il rilascio di un visto richiede l'esistenza di legami con la Svizzera. Di regola, quanto più evidente e grave è la minaccia seria, diretta e concreta, tanto minore è il peso attribuito all'esistenza di legami con la Svizzera nella valutazione complessiva. Possono essere presi in considerazione anche altri criteri, come le prospettive d'integrazione in Svizzera o l'impossibilità di chiedere protezione in un altro Paese. La persona interessata è libera di fare domanda d'asilo dopo essere entrata in Svizzera. La concessione di un visto umanitario non comporta necessariamente il diritto all'asilo.

3.1.2 Basi legali

Il visto umanitario ha acquisito notevole importanza dopo la modifica urgente della legge sull'asilo del 28 settembre 2012 (RU 2012 5359) che ha abolito la possibilità di presentare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero con effetto dal 29 settembre 2012. A tale proposito, nel suo messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, il Consiglio federale ha espressamente ribadito, con riferimento alla salvaguardia della tradizione umanitaria della Svizzera, che anche in futuro chi

è oggetto di una minaccia seria, concreta e diretta deve poter ricevere protezione dalla Svizzera, con esplicito riferimento alla possibilità di richiedere un visto «per motivi umanitari» (cfr. FF 2010 4455). Il rilascio di un visto per motivi umanitari dovrebbe essere legato a condizioni più restrittive di quelle vigenti nel quadro delle domande depositate all'estero (cfr. FF loc. cit., 4468, 4490 e 4520). Il Consiglio federale si è pronunciato per l'ultima volta sulle domande d'asilo presso le ambasciate nel quadro del trattamento della mozione 21.3282 «Reintrodurre la possibilità di presentare domande d'asilo presso le ambasciate».³³

Domande d'asilo all'estero (domande d'asilo presso un'ambasciata) 01.01.2002 – 31.12.2012	
Domande presentate	Decisioni positive
42 134	2 833

Visti rilasciati e rifiutati dall'1.1.2016 al 31.12.2021³⁴

	2016	2017	1.1.-14.9.2018	15.9.-31.12.2018	2019	2020	2021
visti rilasciati	228	141	181	41	172	66	94
visti rifiutati	–	–	–	304	1521	928	1476
totale domande	–	–	–	345	1693	994	1570

In origine, la Svizzera regolava l'ingresso con visto umanitario sulla base del Codice dei visti di Schengen. Nel contesto di un singolo caso belga, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito con sentenza del 7 marzo 2017 che la concessione di visti umanitari non può fondarsi sul diritto di Schengen e, quindi, nemmeno sul Codice dei visti. La Svizzera ha reagito adattando la procedura e le pertinenti ordinanze così come la LStrI e da allora rilascia visti umanitari sulla base del diritto nazionale (visto D). Dal punto di vista materiale, ciò non ha tuttavia determinato modifiche nella prassi.

3.1.3 Criteri e procedura

In base all'ordinanza (art. 23 cpv. 3 OEV), è necessario presentarsi di persona presso una rappresentanza svizzera. La comparizione personale serve fra l'altro a rilevare i dati biometrici ed è imprescindibile, per ragioni di sicurezza, ai fini dell'identificazione.

Esiste inoltre la possibilità di usufruire di una consulenza informale sulle opportunità, che può essere richiesta per iscritto ad una rappresentanza svizzera o direttamente alla SEM. Sulla base della documentazione fornita, il potenziale richiedente riceve in via preliminare una valutazione informale delle possibilità che una domanda di visto formale sia accolta. In questo modo si può evitare di rivolgersi inutilmente alla rappresentanza svizzera se è chiaro fin dall'inizio che la domanda non ha alcuna possibilità di successo. Nella pratica, tali esami preliminari sono stati sovente richiesti dalla Croce Rossa Svizzera, che però alla fine del 2021 ha

³³ [21.3282 | Reintrodurre la possibilità di presentare domande d'asilo presso le ambasciate | Bollettino ufficiale | Il Parlamento svizzero](#)

³⁴ La possibilità di valutare i visti umanitari da un punto di vista statistico esiste soltanto dal 2016. Dal 15 settembre 2018, data in cui è stata introdotta la possibilità di rilasciare i visti umanitari secondo l'art. 4 cpv. 2 OEV, questi visti sono rilasciati sotto forma di visti nazionali di categoria D. Da allora è possibile valutare anche i rifiuti di questi visti, cosa prima impossibile. Dal 15 settembre 2018 a fine 2021 sono stati rilasciati 373 visti umanitari mentre in 4229 casi il visto è stato rifiutato.

cessato ogni attività in materia di visti umanitari. L'esperienza maturata finora dimostra che la consulenza informale sulle opportunità può essere utile. Tuttavia, rimane una valutazione provvisoria e non sostituisce in nessun caso una richiesta formale di visto. Anche in caso di valutazione negativa, la persona interessata ha il diritto di presentare una domanda formale di visto alla rappresentanza competente e, in caso di decisione negativa, presentare ricorso al Tribunale amministrativo federale. Le persone interessate vengono espressamente rese attente su questa situazione di fatto e di diritto.

3.1.4 Costi

Il visto umanitario consente al richiedente l'ingresso in Svizzera. Una volta entrata in Svizzera, la persona può presentare una domanda d'asilo.

Il finanziamento del settore dell'asilo è essenzialmente di competenza della Confederazione.³⁵ I Cantoni sono responsabili dell'assistenza e dell'alloggio, per i quali ricevono sussidi federali (importi forfettari globali o per il soccorso d'emergenza).

3.1.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera

Il Codice dei visti dell'UE consente agli Stati membri di rilasciare visti per motivi umanitari. Tuttavia, essi non sono obbligati a rilasciare tali visti presso le loro ambasciate all'estero. Pertanto, l'UE non dispone di un quadro giuridico specifico o di canali formali per consentire alle persone bisognose di protezione di raggiungere l'UE tramite un visto umanitario.³⁶

Secondo lo studio comparativo, i Paesi presi in esame regolano l'ingresso nel quadro del canale d'ingresso complementare dei corridoi umanitari sulla base dell'articolo 25 del Codice dei visti UE.³⁷ Non è stato possibile individuare una procedura formalizzata con criteri chiari come in Svizzera.

Secondo lo studio comparativo (capitolo 5.2 sui programmi umanitari), i visti umanitari sono stati utilizzati nei corridoi umanitari in Belgio, Francia e Italia: l'apertura di un programma di corridoi umanitari tra il governo e una comunità spirituale belga nel 2017 ha consentito, ad esempio, di accogliere in Belgio 150 cittadini siriani provenienti da Libano e Turchia. Questi sono entrati nel Paese grazie ai visti rilasciati dal governo e sono stati ospitati da volontari. Nel 2017 e 2018, 5014 cittadini siriani e iracheni sono entrati in Francia attraverso un programma di corridoi umanitari coordinato da una comunità spirituale. Nell'ambito di questo programma, nel 2021 è stato fissato un ulteriore contingente di 300 persone bisognose di protezione. Infine, nel 2015 l'Italia ha introdotto un programma di corridoi umanitari, tuttora in vigore. A fruire della possibilità d'ingresso in Italia sono soprattutto cittadini siriani. All'arrivo, gli immigrati possono chiedere asilo.

In Svizzera, l'articolo 4 capoverso 2 OEV fornisce una base giuridica sufficiente per consentire l'ingresso nel Paese per motivi umanitari a scopo di soggiorno di lunga durata. Il ricorso all'articolo 4 capoverso 2 dell'ordinanza richiede per ogni singolo caso l'esame particolare. La procedura di visto umanitario è fondamentalmente una procedura individuale limitata a gravi situazioni d'emergenza. Dati gli elevati requisiti di minaccia diretta, seria e concreta alla vita e all'integrità fisica, il visto umanitario rappresenta uno strumento in caso di emergenza specifica individuale. Allo stesso tempo, può essere invocato presso le rappresentanze svizzere all'estero in tutto il mondo e può quindi spiegare un'azione complementare al reinsediamento.

³⁵ Cfr. ad esempio il [Rapporto del Consiglio federale sulla separazione dei compiti tra Confederazione e cantoni del 28 settembre 2018 in risposta alla mozione 13.3363 della Commissione delle finanze CN del 12 aprile 2013](#), pag. 53 della versione in lingua francese.

³⁶ [Visti umanitari \(europa.eu\)](#)

³⁷ Ciò è in contrasto con l'attuale giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale l'ingresso ai fini della presentazione di una domanda d'asilo deve essere basato sul diritto nazionale o, alla luce del previsto soggiorno di lunga durata, regolato con un visto D. La Svizzera ha adeguato di conseguenza la propria base legale.

In virtù di questo orientamento universale, il visto umanitario della Svizzera non può essere paragonato all'uso dello strumento del visto umanitario da parte di Belgio, Francia e Italia nel quadro dei cosiddetti corridoi umanitari. Questi programmi contingentati e limitati nel tempo sono più paragonabili al programma di reinsediamento della Svizzera, sebbene anch'esso di portata limitata: i corridoi umanitari sono finanziati e organizzati da comunità confessionali e attori della società civile dall'identificazione nel Paese di transito all'integrazione e alla decisione d'asilo nel Paese d'ammissione. In Svizzera, invece, il reinsediamento continuativo è organizzato e finanziato dallo Stato. Per una partecipazione finanziaria di altri attori quali città/Comuni, in Svizzera sarebbe necessario creare basi giuridiche pertinenti, come illustrato nel capitolo 3.5.6.

Esempio 1:

Siria



Alla luce della situazione straordinaria nel contesto del conflitto in Siria, nel 2013 e nel 2014 la Svizzera ha introdotto programmi di ammissione di cittadini siriani che avevano cercato rifugio nei Paesi limitrofi. La Svizzera ha quindi facilitato il rilascio di visti per motivi umanitari (art. 25 del Codice dei visti) a queste persone, a condizione che potessero invocare stretti legami familiari con parenti residenti in Svizzera in possesso di un'autorizzazione di soggiorno o di domicilio o della cittadinanza svizzera. La maggior parte di loro ha ottenuto l'ammissione temporanea in Svizzera. Queste persone erano anche libere di presentare una domanda d'asilo.

3.2 Ricongiungimento familiare

3.2.1 Definizione

Il ricongiungimento familiare consente, a determinate condizioni, il ricongiungimento di familiari di cittadini svizzeri o stranieri con titolo di soggiorno (permesso C, B, L e F) ai fini della coabitazione in Svizzera. La procedura è gestita congiuntamente dai Cantoni, dalle rappresentanze svizzere all'estero e dalla SEM. Riguarda i cittadini di Paesi terzi; ai cittadini dell'UE/AELS si applica, infatti, la libera circolazione delle persone (ALC). Il sistema giuridico svizzero offre diverse possibilità di ricongiungimento familiare. Le basi legali e i requisiti variano a seconda dello statuto giuridico del familiare che vive in Svizzera.

3.2.2 Basi legali

Ricongiungimento familiare ai sensi della legge sull'asilo

In virtù dell'articolo 51 capoversi 1 e 4 della legge sull'asilo, le persone riconosciute in Svizzera come rifugiate che hanno ottenuto l'asilo hanno diritto al ricongiungimento familiare del coniuge e dei figli minorenni provenienti dall'estero, sempreché soddisfino precise condizioni.

Ricongiungimento familiare ai sensi della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

L'ordinamento giuridico svizzero distingue le situazioni in base allo statuto giuridico in Svizzera del familiare che richiede il ricongiungimento familiare e al legame familiare.³⁸

La legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) stabilisce le seguenti condizioni per il ricongiungimento familiare:

- a. coabitazione
- b. è disponibile un'abitazione conforme ai bisogni
- c. la famiglia non dipende dall'aiuto sociale
- d. requisiti linguistici (criterio di integrazione)
- e. nessuna prestazione complementare annua

I beneficiari del ricongiungimento familiare sono definiti dalla legge (coniuge e figli non coniugati minori di 18 anni), al pari del termine per la richiesta di ricongiungimento familiare (art. 47 LStrI risp. art. 85 cpv. 7 LStrI in combinato disposto con l'art. 74 cpv. 3 OASA). Lo scopo del termine per il ricongiungimento familiare è quello di garantire che soprattutto i figli siano ricongiunti il più rapidamente possibile, promuovendo così in modo significativo l'integrazione.

Un ricongiungimento familiare viene rifiutato principalmente per il mancato adempimento della coabitazione, l'insufficienza dei mezzi finanziari, l'inadeguatezza dell'alloggio e la dipendenza dall'aiuto sociale. Sono possibili deroghe all'esigenza della coabitazione e al requisito delle competenze linguistiche se sussistono motivi gravi (art. 49, 49a e 50 LStrI risp. art. 85 cpv. 7ter LStrI). Lo stesso vale se il termine per la

³⁸ L'art. 42 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) disciplina le condizioni per il ricongiungimento familiare del coniuge, dei figli e, in alcuni casi, dei genitori di un cittadino svizzero; l'art. 43 LStrI disciplina le condizioni per il ricongiungimento del coniuge e dei figli minorenni di un cittadino straniero titolare di un permesso di domicilio in Svizzera (permesso C); l'art. 44 LStrI specifica le condizioni per il ricongiungimento del coniuge e dei figli minorenni di un cittadino straniero titolare di un permesso di dimora in Svizzera (permesso B); l'art. 45 LStrI specifica le condizioni per il ricongiungimento del coniuge e dei figli minorenni di un cittadino straniero titolare di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L); l'art. 85 cpv. 7, 7bis e 7ter LStrI disciplina il ricongiungimento e l'ammissione provvisoria del coniuge e dei figli non coniugati d'età inferiore ai 18 anni degli stranieri ammessi provvisoriamente e dei rifugiati ammessi provvisoriamente (permesso F).

richiesta di ricongiungimento familiare è scaduto (art. 47 cpv. 4 LStrl risp. art. 85 cpv. 7 LStrl in combinato disposto con l'art. 74 cpv. 4 OASA).

Se un rifugiato riconosciuto contrae matrimonio dopo aver ottenuto l'asilo in Svizzera, il ricongiungimento familiare è disciplinato dalla LStrl (art. 43 segg. LStrl).

3.2.3 Criteri e procedura

Ricongiungimento familiare ai sensi della legge sull'asilo

Dall'entrata in vigore di una revisione di legge nel 2014, il ricongiungimento familiare ai sensi della legislazione sull'asilo è limitato ai membri della famiglia nucleare (coniugi e figli minorenni). Le persone che vivono in una comunità simile al matrimonio (convivenza) o in unione domestica registrata sono equiparate ai coniugi.

Il ricongiungimento familiare ai sensi della legge sull'asilo presuppone che durante la fuga la famiglia sia stata divisa e che non vi si oppongano «circostanze particolari».

La disposizione dell'art. 51 cpv. 4 LAsi persegue il ricongiungimento della comunità familiare preesistente, a condizione che la comunità sia stata divisa esclusivamente a causa delle circostanze di fuga e quindi involontariamente. Pertanto, la disposizione interessa unicamente le comunità familiari che esistevano già prima della fuga dal Paese d'origine.

Per quanto attiene alle «circostanze particolari», si tratta di un termine giuridico indeterminato, concretizzato dalla prassi, il cui scopo è prevenire abusi e conferire alle autorità la possibilità di non concedere l'asilo a persone che, da un punto di vista oggettivo, non necessitano della protezione specifica dell'asilo. Sono circostanze particolari, ad esempio, il fatto di non rivelare l'identità, l'inesistenza di una relazione vissuta di fatto o se sussiste una relazione poligama.

Se i requisiti per il ricongiungimento familiare ai sensi della legge sull'asilo non sono soddisfatti, è possibile presentare una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi della LStrl.

Ricongiungimento familiare ai sensi della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

a) Stranieri ammessi provvisoriamente e rifugiati ammessi provvisoriamente (art. 85 cpv. 7 segg. LStrl)

Ai sensi dell'articolo 85 capoverso 7 LStrl, il coniuge e i figli non coniugati d'età inferiore ai 18 anni degli stranieri ammessi provvisoriamente e dei rifugiati ammessi provvisoriamente possono raggiungere queste persone in Svizzera ed essere inclusi nell'ammissione provvisoria al più presto dopo tre anni, a condizione di soddisfare una serie di requisiti. L'unione domestica registrata di coppie omosessuali è equiparata al matrimonio (art. 88a LStrl e art. 74 cpv. 6 OASA).

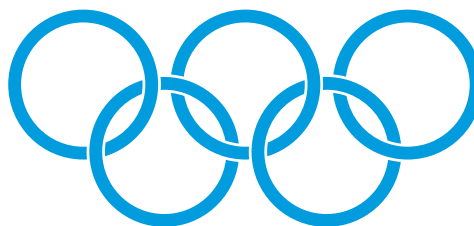
La famiglia deve essere intenzionata a coabitare, l'abitazione deve essere conforme ai bisogni e la famiglia così riunita in Svizzera non deve dipendere dall'aiuto sociale. Inoltre, la persona cui i famigliari si ricongiungono non deve ricevere prestazioni complementari annue né potrebbe beneficiarne a seguito del ricongiungimento familiare. In aggiunta, la persona ricongiunta deve essere in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza come minimo al livello A1 del quadro di riferimento europeo o essersi almeno iscritta a un'offerta di promozione linguistica (art. 85 cpv. 7 e 7bis LStrl in combinato disposto con l'art. 74a OASA). È possibile derogare al requisito delle competenze linguistiche per i figli non coniugati e minori di 18 anni se sussistono motivi gravi ai sensi dell'articolo 49a capoverso

2 LStrl, segnatamente una disabilità, una malattia o un'altra incapacità che pregiudichi ampiamente l'apprendimento di una lingua (art. 85 cpv. 7ter LStrl).

Una volta trascorso il periodo d'attesa di tre anni, la domanda va presentata entro cinque anni. La domanda per il ricongiungimento dei figli in età superiore ai 12 anni va presentata entro 12 mesi (art. 74 cpv. 3 OASA). Il ricongiungimento familiare differito, cioè dopo la scadenza dei termini sopra citati, è autorizzato unicamente se possono essere fatti valere gravi motivi familiari (art. 74 cpv. 4 OASA). Nel caso dei figli, in virtù dell'articolo 75 OASA sussistono gravi motivi familiari se il benessere del figlio può essere assicurato unicamente dal ricongiungimento in Svizzera. Se il legame familiare insorge solo dopo la scadenza del periodo d'attesa di tre anni, i termini iniziano a decorrere da detto momento.

Esempio 2

Coubertin meets Dunant: Refugee Programmes



L'«Coubertin meets Dunant: Refugee Programmes» lanciato nel 2021 dal «Talent Campus Bodensee» si propone di offrire una prospettiva futura a giovani talenti sportivi rifugiati o ammessi provvisoriamente che vivono in Svizzera. In questo progetto di integrazione, i giovani selezionati possono ambire a un diploma nazionale o internazionale o a un apprendistato professionale presso il Talent Campus Bodensee. Nel medio e lungo termine è prevista l'ammissione puntuale e temporanea di rifugiati dall'estero. Il progetto è in linea con gli obiettivi della «Olympic Refugee Foundation» (CIO/ACNUR) ed è sostenuto idealmente da Swiss Olympic e finanziariamente dall'UFSPÖ e dalla SEM. Altri partner sono il Cantone di Turgovia e la città di Kreuzlingen.

A differenza del ricongiungimento familiare retto dalla legge sull'asilo, in virtù dell'articolo 85 capoverso 7 LStrl non è imperativo, ai fini del ricongiungimento, che le persone vivessero già in una comunione domestica e siano state divise durante la fuga. Il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati ammessi provvisoriamente può quindi dare vita a nuove comunioni di famiglie.

Esempio 3

Studenti dal Myanmar



Un esempio della problematica della partenza garantita dalla Svizzera al termine della formazione in Svizzera riguarda gli studenti del Myanmar. In Svizzera, diverse scuole private offrono cicli di studio nel settore alberghiero e della ristorazione ai quali si candidano, tra gli altri, anche cittadini del Myanmar. Come per alcune altre nazionalità, dopo l'esame da parte del Cantone queste domande sono inoltrate alla SEM per l'approvazione. La SEM sottopone queste domande anche al SIC per un parere e le valuta poi specificatamente per stabilire se la partenza garantita dalla Svizzera appare sicura, vista l'attuale situazione instabile in Myanmar e l'alto rischio di migrazione. Nell'ultimo anno, singoli cittadini del Myanmar hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera dopo essere entrati nel Paese per motivi di studio. Ciò pone la SEM dinanzi al problema che le domande di visto presentate e approvate per scopi formativi non indicano il vero motivo dell'ingresso e possono essere usate impropriamente per entrare in Svizzera allo scopo di presentare una domanda d'asilo.

b) Rifugiati con asilo

I rifugiati con asilo possono presentare, oltre alla domanda ai sensi della legge sull'asilo, anche una domanda di ricongiungimento familiare ai sensi delle disposizioni rette dal diritto degli stranieri (art. 43 segg. LStrl). Ad eccezione del periodo d'attesa di tre anni, si applicano gli stessi requisiti delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati ammessi provvisoriamente.

Dal mese di marzo 2020, circa settecento persone – fra cui un centinaio di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (MNA) – sono entrate in Svizzera con un legame familiare. Sebbene questi trasferimenti siano avvenuti sulla base del regolamento Dublino III, in alcuni casi vanno oltre gli impegni di diritto internazionale di Dublino III. In questi casi, la Svizzera applica un concetto più ampio di famiglia e interpreta in modo più generoso i termini per le richieste di recepimento e il trasferimento stabiliti dal regolamento. La Svizzera sfrutta quindi il margine di manovra delle disposizioni di Dublino a favore dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati. In considerazione delle difficoltà di trasferimento legate alla pandemia, la Svizzera ha organizzato trasferimenti collettivi per consentire loro un ingresso rapido in Svizzera.

3.2.4 Costi

A determinate condizioni, la Confederazione può assumersi le spese di viaggio necessarie per i rifugiati (art. 92 cpv. 1 LAsi in combinato disposto con l'art. 53 lett. d OAsi 2). Ciò vale per il ricongiungimento familiare ai sensi della LAsi e per i rifugiati ammessi provvisoriamente (art. 85 cpv. 7 LStrl).

Dopo l'arrivo dei familiari di persone che rientrano nel settore dell'asilo, la Confederazione è responsabile delle questioni riguardanti il finanziamento, giacché il finanziamento del settore dell'asilo compete, di principio, alla Confederazione.³⁹ I Cantoni sono responsabili dell'assistenza e dell'alloggio per i quali ricevono sussidi federali (importi forfettari globali o per il soccorso d'emergenza).

In caso di ricongiungimento familiare ai sensi della LStrl di persone provenienti dal settore dell'asilo, gli eventuali costi sono a carico dei Cantoni (ev. a livello comunale).

3.2.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera

Lo studio comparativo di TC non ha esaminato la pratica del ricongiungimento familiare come canale d'ingresso complementare indipendente. Tuttavia, i chiarimenti della SEM mostrano che la pratica è simile in tutta Europa. Come in Svizzera, in virtù della direttiva UE relativa al diritto al ricongiungimento familiare (2003/86/CE), le stesse condizioni si applicano, ad esempio, a tutti i residenti legali in Germania. Si rileva una deroga nei Paesi Bassi, dove esiste una forma estesa di ricongiungimento familiare per le persone con uno statuto di asilo nei Paesi Bassi (rifugiati, persone bisognose di protezione sussidiaria). Essa non riguarda unicamente il nucleo familiare (coniugi e figli minorenni d'età inferiore ai 18 anni), ma anche i partner concubini, i genitori e/o i figli adulti purché a carico della persona alla quale è stato concesso l'**asilo**.

³⁹ Cfr. ad esempio il [Rapporto del Consiglio federale sulla separazione dei compiti tra Confederazione e cantoni del 28 settembre 2018 in risposta alla mozione 13.3363 della Commissione delle finanze CN del 12 aprile 2013](#), pag. 53 della versione in lingua francese.

Nella storica sentenza M. A. c. Danimarca (ricorso n. 6697/18) del 9 luglio 2021, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha riassunto e motivato dettagliatamente la sua giurisprudenza sul ricongiungimento familiare di persone che beneficiano dello status di protezione sussidiaria. Per quanto riguarda il periodo d'attesa di tre anni previsto dalla legge, questa sentenza potrebbe avere un impatto sulla prassi svizzera in materia di ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente. Inoltre, la sentenza specifica le norme applicabili alla valutazione della proporzionalità ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 CEDU allorché si decide in merito a un ricongiungimento familiare. Nel quadro dell'esame della proporzionalità, anche la SEM si riallaccia a queste disposizioni.

In sintesi, il concetto di famiglia e il ricongiungimento familiare sono chiaramente regolamentati in Svizzera. Tuttavia, la possibilità di un'interpretazione più ampia o di un'applicazione puntuale di un concetto più ampio di famiglia, come nel caso dei minori non accompagnati in Grecia, dimostra che la Svizzera può reagire in modo flessibile alle situazioni umanitarie anche con questo canale d'ingresso complementare.

3.3 Visti di studio, formazione e formazione continua

3.3.1 Definizione

Secondo la LStrI, il soggiorno per motivi di studio o formazione (continua) è un soggiorno temporaneo (art. 23 cpv. 3 OASA). In linea di principio, questo canale d'ingresso è aperto anche ai rifugiati e ad altre persone bisognose di protezione.

3.3.2 Basi legali

In Svizzera, l'ingresso rispettivamente l'ammissione di cittadini stranieri a scopo di studio o di formazione continua sono retti dall'articolo 27 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI). Questo articolo stabilisce che i cittadini stranieri possono essere ammessi per seguire una formazione o una formazione continua se: a. la direzione dell'istituto scolastico conferma che la formazione o la formazione continua può essere intrapresa; b. vi è a disposizione un alloggio conforme ai bisogni; c. sono disponibili i mezzi finanziari necessari; d. i requisiti personali e il livello di formazione per seguire la formazione o la formazione continua previste sono soddisfatti.

3.3.3 Criteri e procedura

Per quanto riguarda gli studi in Svizzera, è necessario presentare un piano di studi personale e specificare l'obiettivo previsto (diploma, maturità, Bachelor, Master, dottorato ecc.). La direzione dell'istituto scolastico deve confermare che, a suo parere, il candidato ha il livello di istruzione e le competenze linguistiche necessari per seguire il corso di studi previsto.

I cittadini stranieri che desiderano seguire una formazione di base o continua in Svizzera devono dimostrare di disporre di risorse finanziarie sufficienti presentando la relativa documentazione (art. 23 cpv. 1 OASA). Nel caso di minori, deve essere garantita anche l'assistenza in Svizzera. Poiché il soggiorno a scopo di studio o di formazione è di tipo temporaneo, la persona interessata deve anche avere la volontà di lasciare nuovamente la Svizzera una volta raggiunto lo scopo del soggiorno o completata la formazione (art. 5 cpv. 2 LStrI). Ciò vale anche per gli studenti che desiderano frequentare in Svizzera una scuola universitaria o una scuola universitaria professionale. Anche se, dopo aver concluso la formazione o la formazione continua, possono cercare lavoro in Svizzera per un periodo di sei mesi e, a determinate

condizioni, hanno un accesso facilitato al mercato del lavoro (cfr. art. 21 cpv. 3 LStrl), il loro soggiorno per motivi di studio o di formazione continua rimane comunque di natura temporanea.

Nel valutare le condizioni personali di cui all'articolo 23 capoverso 2 OASA, non devono quindi sussistere indizi che facciano ritenere che la domanda non sia intesa soltanto al soggiorno temporaneo a scopo di formazione ma, eludendo le disposizioni concernenti l'ammissione, a un soggiorno duraturo. Nell'esaminare il singolo caso occorre quindi tenere conto in particolare delle seguenti circostanze: la situazione personale (età, situazione familiare, scolarità precedente, contesto sociale), i soggiorni o le domande precedenti, la regione di provenienza (situazione economica e politica, mercato del lavoro nazionale per i neolaureati). Se il richiedente proviene da una regione in cui è probabile che il rimpatrio forzato sia difficile o impossibile, i requisiti sono di conseguenza più elevati. In questo caso, devono esserci indicazioni concrete – basate sulla situazione personale e sull'insieme delle circostanze – che facciano apparire molto probabile il rientro volontario in patria o nel Paese di precedente residenza una volta completata la formazione.

Durante un soggiorno di formazione o di formazione continua è possibile esercitare un'attività lucrativa a titolo accessorio, a condizione che la formazione rimanga lo scopo principale del soggiorno (art. 30 cpv. 1 lett. g LStrl in combinato disposto con l'art. 38 OASA) e che tale attività non prolunghi la formazione o gli studi. L'autorizzazione ad esercitare un'attività accessoria può essere conferita al più presto dopo sei mesi dall'inizio della formazione e l'orario di lavoro non può superare 15 ore settimanali, fatta eccezione per il periodo delle vacanze scolastiche. Inoltre, deve sussistere la domanda di un datore di lavoro secondo l'articolo 18 lettera b LStrl e devono essere rispettate le condizioni di salario e di lavoro d'uso nel luogo e nel ramo secondo l'articolo 22 LStrl.

I soggiorni per il completamento di tirocini obbligatori nell'ambito della formazione di base e continua sono descritti nel capitolo 3.4. Questo vale anche per il soggiorno dei dottorandi che, nell'ambito del perfezionamento presso un'università, svolgono un'attività lucrativa nel loro specifico campo scientifico.

I programmi di formazione professionale sono, in linea di massima, aperti a tutte le persone con un titolo di soggiorno regolare in Svizzera.⁴⁰ Ciò si applica anche ai corsi di sostegno e alle altre offerte di promozione nel quadro della formazione professionale. Nella maggior parte dei casi, oltre che di un permesso di soggiorno le persone in formazione provenienti da Paesi terzi hanno bisogno anche di un permesso di lavoro, oppure l'avvio di un'attività lucrativa deve essere annunciato.⁴¹ I requisiti per una formazione professionale di base sono variare in base alla professione. Nondimeno, per tutte le professioni è richiesta una conoscenza sufficiente della lingua locale.⁴² Per consentire a uno straniero senza statuto di soggiorno regolare di acquisire una formazione professionale di base è possibile, a determinare condizioni (ad esempio, che abbia frequentato ininterrottamente la scuola dell'obbligo in Svizzera per almeno cinque anni), rilasciarli un permesso di dimora per la durata della formazione (art. 30a OASA).

Anche gli adulti possono acquisire una prima o seconda qualifica nel settore della formazione professionale di base. A determinate condizioni, la formazione di base ad impostazione aziendale può anche essere abbreviata o estesa.⁴³

40 V. anche il [Promemoria 205 «Migrazione» \(formazione.ch\)](#).

41 Cfr. art. 11 LStrl in combinato disposto con l'art. 1a cpv. 2 OASA nonché gli art. 31 cpv. 3 e 85a LStrl e l'art. 61 LAsi in combinato disposto con l'art. 65 OASA.

42 Disporre di competenze linguistiche sufficienti è un criterio d'integrazione (art. 58a cpv. 1 lett. d LStrl) e costituisce la premessa per una formazione o formazione continua. La direzione della scuola deve confermare che i requisiti linguistici sono soddisfatti (art. 24 cpv. 3 OASA).

43 Manuale pratico della SEFRI [«Formazione professionale di base per adulti»](#).

Sullo sfondo delle disposizioni legali sopra citate, diversi Cantoni, università, fondazioni e altri istituti di formazione hanno sviluppato programmi di borse di studio. Il gran numero di operatori sia pubblici che privati non consente di stilare in questa sede un elenco completo dei programmi di borse di studio offerti, né la Confederazione ne è a conoscenza in dettaglio.

La Confederazione offre a ricercatori ed artisti stranieri cosiddette borse di studio d'eccellenza, aperte in linea di massima anche a rifugiati ed altre persone bisognose di protezione purché siano soddisfatti i criteri specificati (in particolare: motivazione ed intenzione di rientrare nel Paese di precedente residenza, ammissione a un'università svizzera, profilo di nuova leva scientifica, progetto di ricerca personale, sostegno della candidatura da parte di una cattedra in Svizzera). La domanda di borsa di studio va depositata presso la rappresentanza svizzera competente del Paese d'origine (nazionalità del candidato). In casi eccezionali giustificati, nello spirito di una soluzione pragmatica, in passato sono state accolte domande depositate presso la rappresentanza svizzera nel Paese di residenza. Queste rappresentanze procedono a una valutazione formale dei documenti. Tutte le candidature seguono la stessa procedura di selezione con i medesimi criteri. Le borse di studio vengono assegnate in tutti i casi sulla base dell'eccellenza scientifica. Contestualmente all'accettazione della borsa di studio si conferma per iscritto la propria intenzione di rientrare nel Paese di origine.

3.3.4 Costi

Il rilascio dei visti d'ingresso per lo studio e la formazione professionale compete alla Confederazione, che si fa carico dei costi per le borse di studio d'eccellenza per ricercatori e artisti stranieri.

Le disposizioni di legge prevedono, ai fini del rilascio del visto, la necessità di comprovare l'esistenza dei mezzi finanziari necessari per la formazione o la formazione continua. Pertanto, i costi sono a carico del richiedente. I programmi di borse di studio offerti da Cantoni, università, fondazioni o altri istituti di formazione possono permettere l'ingresso e il soggiorno in Svizzera. Anche i programmi di sponsorizzazione privata o comunitaria della società civile o delle città potrebbero consentire il finanziamento. Nel contesto della LStrl sono possibili garanzie finanziarie da parte di terzi (cfr. Istruzioni LStrl, cifra 5.1.1.4); ciò nonostante, devono essere soddisfatte anche le altre condizioni legali d'ammissione.

3.3.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera

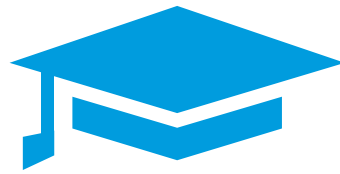
Nel contesto europeo, sono già in corso diversi programmi di formazione o formazione continua di persone bisognose di protezione.

Il programma «Leadership for Africa LfA», esaminato nello studio comparativo di TC, si propone di facilitare l'accesso a una laurea in Germania a persone provenienti da Paesi africani (Etiopia, Costa d'Avorio, Sudan del Sud ecc.), essenzialmente fornendo un sostegno finanziario agli studenti sotto forma di borse di studio assegnate dal ministero degli esteri tedesco. Gli studenti devono lasciare la Germania dopo il diploma. L'obiettivo del programma è che, una volta rientrate in patria, queste persone possano assumere nel Paese d'origine ruoli socialmente rilevanti in relazione alla loro formazione. Il programma è aperto sia ai cittadini di questi Paesi che ai rifugiati e alle altre persone bisognose di protezione che risiedono in uno di questi Paesi con un titolo di soggiorno ufficiale.

Il programma portoghese «Global Platform for Syrian Students GP4SYS» offre sostegno all'arrivo e durante il periodo di studio a chi giunge in Portogallo dalla Siria per motivi di studio. L'ingresso avviene con

Esempio 4

Scholars at Risk



Un esempio di programma di borse di studio con un'attenzione particolare per l'ambito della ricerca è Scholars at Risk, una rete attiva in tutto il mondo che consente alle ricercatrici e ai ricercatori minacciati di soggiornare temporaneamente e proseguire le loro attività di ricerca in un luogo sicuro. Anche la Svizzera ospita una sezione di Scholars at Risk con 24 istituti associati. Dall'ottobre 2020, il Fondo nazionale per la ricerca scientifica (FNS) finanzia attraverso questa rete soggiorni presso diverse università svizzere nel quadro dello strumento di promozione Scientific Exchanges. Le domande vengono esaminate dalla sede centrale a New York, che individua un istituto di ricerca idoneo. Se l'istituzione ospitante ha sede in Svizzera, la rete può inoltrare all'FNS la relativa domanda.

regolare visto per motivi di formazione. Dopo aver completato gli studi, è possibile presentare una domanda d'asilo in Portogallo. In qualsiasi momento è anche possibile chiedere asilo in Svizzera. Tuttavia, il programma portoghese non è trasferibile alla Svizzera, poiché ai sensi della LStrl il soggiorno a scopo di formazione o formazione continua è di natura temporanea e presentare successivamente una domanda d'asilo avrebbe una finalità impropria.

Al di fuori dell'Europa, l'ONG canadese «World University Service Canada WUSC» sostiene i rifugiati entrati in Canada per motivi di studio nell'ambito del reinsediamento. Essendo riconosciuto il loro statuto di rifugiato, il soggiorno di queste persone è orientato al lungo periodo. L'ONG WUSC facilita anche le cosiddette sponsorizzazioni private, grazie alle quali i privati possono partecipare ai costi di formazione delle persone che aderiscono al programma.

Nel quadro del diritto vigente nella Confederazione, sarebbe possibile un programma di sostegno finanziario alla formazione dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione che soddisfano le condizioni d'ammissione regolare per motivi di studio in Svizzera e risiedono con un titolo di soggiorno garantito in un Paese terzo sicuro nel quale torneranno dopo aver completato la formazione (come per il programma tedesco LfA). Questo finanziamento potrebbe avvenire nel quadro di fondi pubblici o di sponsorizzazioni private (come per il programma canadese WUSC). Nell'ipotesi di una concretizzazione di un progetto di questo tipo, andrebbe chiarito se gli stranieri aderenti a tale programma potrebbero beneficiare, a determinate condizioni, di un accesso facilitato al mercato del lavoro (cfr. art 21 cpv. 3 LStrl).

L'ammissione di persone bisognose di protezione per motivi di formazione o formazione continua potrebbe non superare l'ostacolo legale della partenza assicurata (art. 5 cpv. 2 LStrl), giacché in molti casi non è possibile stimare il rientro nel Paese d'origine o di residenza e le persone potrebbero rimanere in Svizzera in maniera permanente. In tali circostanze sarebbero utili garanzie di varia natura, come l'esistenza di un accordo di riammissione con il Paese di provenienza. Potenzialmente, potrebbe essere utile inserire un progetto di questo genere in un partenariato federale in materia di migrazione, con il coinvolgimento – in una fase secondaria – delle città per ottemperare al finanziamento del soggiorno o al collocamento in un alloggio in Svizzera.

3.4. Visti per l'esercizio di un'attività lucrativa

3.4.1 Definizione

L'ingresso in Svizzera di cittadini di Stati terzi con ammissione immediata al mercato del lavoro è possibile a determinate condizioni. Questo iter consente l'integrazione diretta nella vita attiva con un sostentamento autonomo. Prima che sia possibile l'ingresso, il futuro datore di lavoro in Svizzera deve richiedere un'autorizzazione di lavoro per persone provenienti da Stati terzi. In tal senso, non vengono rilasciati visti, bensì autorizzazioni per l'esercizio di un'attività lucrativa, sulla base delle quali vengono poi rilasciati i necessari visti d'ingresso.

3.4.2 Basi legali

Dall'introduzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE e gli Stati dell'AELS (2002), la Svizzera applica un sistema duale di ammissione dei lavoratori stranieri. In base all'accordo, i lavoratori degli Stati dell'UE/AELS hanno un accesso semplificato al mercato del lavoro elvetico. Da Stati terzi vengono ammessi, in misura limitata, unicamente lavoratori ben qualificati. I criteri di ammissione sono elencati nella LStrl e nell'OASA.

La procedura d'ammissione si applica in linea di principio a tutti i cittadini di uno Stato terzo e non esclude alcuna categoria di persone, nemmeno i rifugiati.

Il sistema di ammissione di cittadini dei Paesi terzi al mercato del lavoro elvetico prevede una richiesta orientata alla domanda da parte del datore di lavoro. Si procede sempre a una verifica nel singolo caso delle condizioni d'ammissione per ogni domanda e per ogni persona. In considerazione della priorità dei lavoratori residenti e delle qualifiche richieste, la maggior parte dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione difficilmente soddisfa le condizioni d'ammissione regolari. In virtù della domanda economica e dei presupposti, i permessi vengono rilasciati soprattutto nei settori in cui vi è penuria di lavoratori qualificati.⁴⁴ Si potrebbero esaminare possibilità di ammissione nel senso di canali d'ingresso complementari nell'ambito delle eccezioni legali descritte nel capitolo 3.3, essendo possibile in questi casi derogare alle condizioni d'ammissione regolari. Le possibilità di ammissione descritte sono chiaramente delimitate e rappresentano casi particolari specifici con condizioni quadro rigorose.

⁴⁴ Nel 2020, senza distinzione di nazionalità, il 21% dei permessi è stato rilasciato nel settore IT, seguito da altre attività di consulenza amministrativo-gestionale (14%), industria chimico-farmaceutica (12%), ricerca scientifica e sviluppo (10%), industria dei generi voluttuari e alimentari (6%) e industria delle macchine (5%).

Se nell'ambito delle ammissioni (ai sensi degli art. 30 cpv. 1 lett. f, g, j LStrl, art. 40, 41, 42 e 48 OASA) il soggiorno con attività lucrativa in Svizzera è di breve durata, le persone che vengono ammesse in Svizzera per seguire studi universitari (art. 27 LStrl) e, al termine degli studi, assumono un'attività lucrativa che riveste un elevato interesse scientifico o economico (art. 21 cpv. 3 LStrl) hanno buone prospettive di ammissione per un soggiorno in Svizzera con attività lucrativa di durata più lunga (per le eccezioni si rimanda al capitolo 3.3).

3.4.3 Criteri e procedura

In linea di principio, un'autorizzazione regolare può essere rilasciata solamente se i seguenti criteri sono soddisfatti cumulativamente:

- **interesse dell'economia** (art. 18 e 19 LStrl)
L'ammissione di cittadini di Stati terzi è possibile solamente se l'attività lucrativa è nell'interesse globale dell'economia svizzera. Inoltre, deve sussistere la domanda di un datore di lavoro.
- **contingenti massimi** (art. 20 LStrl)
La Svizzera prevede un numero massimo di permessi di dimora per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa, come sancito dall'articolo 121a della Costituzione federale. Ciò significa che viene concesso un numero limitato di ammissioni all'anno.⁴⁵
- **priorità** (art. 21 LStrl)
L'ammissione di cittadini di Paesi terzi è possibile unicamente se è dimostrato che per tale attività non è reperibile in via prioritaria personale sul mercato del lavoro nazionale o di uno Stato UE/AELS.
- **condizioni di salario e di lavoro d'uso nel ramo e nella località** (art. 22 LStrl)
Le condizioni di salario e di lavoro devono essere in linea con gli standard usuali nella località, nella professione e nel settore.
- **condizioni personali** (art. 23 LStrl)
Vengono ammessi solamente quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati.

I cittadini stranieri possono essere ammessi in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa unicamente se dispongono di un'abitazione conforme ai loro bisogni.⁴⁶

La legislazione svizzera prevede diverse deroghe alle condizioni d'ammissione regolari sopra citate. Di seguito sono illustrati differenti contesti per tali deroghe.

Determinate condizioni (art. 20, 23, 24 LStrl) non si applicano all'ammissione di frontalieri⁴⁷ né all'ammissione provvisoria di servizi transfrontalieri.⁴⁸ Inoltre, l'articolo 30 capoverso 1 LStrl disciplina diverse deroghe per, ad esempio, consentire soggiorni nel quadro di programmi di aiuto e di sviluppo in materia di cooperazione economica e tecnica (lett. f), agevolare gli scambi internazionali nel settore economico, scientifico e culturale nonché la formazione professionale e la formazione professionale continua (lett. g) o semplificare il trasferimento, per motivi aziendali, di quadri superiori e specialisti indispensabili in imprese che operano su scala internazionale (lett. h). Le previste deroghe alle condizioni d'ammissione si applicano

⁴⁵ Dal 2019, il numero massimo annuale è di 8500 unità. Prima della pandemia di COVID-19, alla fine del 2019 i contingenti erano stati sfruttati complessivamente in misura dell'84%; nell'anno della pandemia 2020, la quota è scesa al 65% a causa delle restrizioni internazionali agli spostamenti.

⁴⁶ Art. 24 LStrl

⁴⁷ Art. 25 LStrl

⁴⁸ Art. 26 LStrl

principalmente ai permessi di soggiorno di breve durata. Le ulteriori condizioni per queste ammissioni sono illustrate di seguito.

I soggiorni per programmi di aiuto e di sviluppo (art. 30 cpv. 1 lett. f LStrl in combinato disposto con l'art. 37 OASA) riguardano esclusivamente soggiorni di formazione continua di breve durata nel quadro di progetti di cooperazione e aiuto con Paesi in via di sviluppo da un canto e nel quadro della collaborazione tecnica con i Paesi dell'Europa centrale e orientale dall'altro. In virtù degli accordi sulla cooperazione tecnica e scientifica conclusi dalla Svizzera con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi dell'Europa centrale e orientale, degli obblighi esistenti nei confronti delle organizzazioni internazionali e, in determinati casi, di programmi di organizzazioni private svizzere per l'aiuto allo sviluppo, è possibile autorizzare soggiorni di formazione continua per i cittadini di tali Paesi. I permessi di soggiorno di breve durata rilasciati nel quadro di questi programmi sono legati ad uno scopo specifico e non possono essere prorogati o convertiti in un permesso di soggiorno durevole.

Un'altra categoria comprende i soggiorni volti ad agevolare gli scambi internazionali nel settore economico, scientifico e culturale nonché la formazione professionale e la formazione professionale continua (art. 30 cpv. 1 lett. g LStrl). Si tratta, fra l'altro, di attività lucrative svolte durante il perfezionamento presso un'università o una scuola universitaria professionale (art. 40 OASA), di soggiorni finalizzati a scambi internazionali nel settore economico, scientifico e culturale (art. 41 OASA) o di soggiorni retti da accordi bilaterali sui praticanti (art. 42 OASA).

La Confederazione ha stipulato con diversi Stati⁴⁹ accordi bilaterali sullo scambio di tirocinanti (art. 30 cpv. 1 lett. g LStrl in combinato disposto con l'art. 100 cpv. 2 lett. e LStrl e l'art. 42 OASA) che offrono ai giovani professionisti desiderosi di ampliare le proprie conoscenze professionali e linguistiche in Svizzera la possibilità di ottenere un permesso di lavoro per un massimo di 18 mesi. Questi stage hanno lo scopo di perfezionare la formazione e possono essere svolti soltanto nella professione appresa o nel campo di studio specifico.

L'esercizio di un'attività lucrativa a tempo pieno o parziale (art. 30 cpv. 1 lett. g LStrl in combinato disposto con l'art. 40 OASA) può essere autorizzato per gli stranieri che, una volta acquisita una formazione universitaria di base, proseguono gli studi o i lavori di ricerca ai fini di una specializzazione universitaria se la formazione continua costituisce effettivamente lo scopo principale del soggiorno e se si tratta di un'attività scientifica nel campo di studio specifico dello straniero. Questa regolamentazione speciale vale per dottorandi, post-dottorandi, borsisti e ospiti accademici qualora siano attivi presso un'università cantonale, un politecnico federale oppure presso una scuola universitaria professionale, un'alta scuola pedagogica o un'altra istituzione del settore delle scuole universitarie della Confederazione e dei Cantoni.

Durante gli studi o dopo averli portati a termine con successo, gli studenti cittadini di Stati terzi immatricolati presso un'università o una scuola universitaria professionale all'estero possono essere autorizzati a svolgere un tirocinio purché lo studente sia iscritto a un semestre superiore e il tirocinio sia obbligatorio e parte integrante della formazione universitaria. Inoltre, gli stranieri in possesso di un titolo universitario svizzero possono essere ammessi a svolgere un'attività lucrativa se ciò è nell'interesse scientifico o economico della Svizzera (art. 21 cpv. 3 LStrl). Questa norma permette, da un canto, ad imprese e istituti

⁴⁹ Argentina, Australia, Canada, Cile, Federazione Russa, Filippine, Giappone, Monaco, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Sudafrica, Tunisia, Ucraina.

accademici in Svizzera di reclutare specialisti capaci e altamente qualificati che hanno portato a termine con successo i loro studi in Svizzera; dall'altro, apre prospettive di carriera a lungo termine per i laureati in Svizzera.

L'ammissione di impiegati alla pari è un'altra categoria che si discosta dalle condizioni regolari. Essa segue i principi dell'Accordo europeo per il collocamento alla pari del 24 novembre 1969 del Consiglio d'Europa (art. 48 OASA).

3.4.4 Costi

Gli emolumenti per il rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di soggiorno per l'esercizio di un'attività lucrativa sono riscossi distintamente a livello cantonale e federale. Il datore di lavoro è responsabile della richiesta di autorizzazione e si fa carico delle spese procedurali. Il rilascio di visti nazionali D per l'ingresso in Svizzera è di competenza delle rappresentanze all'estero.

3.4.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera

In base ai risultati dello studio comparativo di TC, non sono noti programmi d'occupazione per persone bisognose di protezione nel contesto europeo. A livello internazionale lo studio esterno ha preso in esame, ad esempio, il programma australiano «Talent Beyond Borders TBB», che mettendo in contatto rifugiati o altre persone bisognose di protezione altamente qualificati provenienti da Libano, Giordania e Siria e datori di lavoro in Australia si propone di favorirne l'occupazione.

In Canada, nel 2018 è stato lanciato il progetto pilota «Economic Mobility Pathways Pilot EMPP». Il programma ha accolto fino a 15 rifugiati qualificati e riconosciuti provenienti dal Medio Oriente e dall'Africa orientale da integrare in programmi per l'occupazione di immigrati.

Le misure descritte nello studio comparativo possono essere tradotte solo in misura molto limitata nella regolare procedura di ammissione di cittadini di Stati terzi per l'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera. Il sistema della procedura di ammissione differisce fundamentally dai programmi descritti nello studio comparativo (cfr. ad esempio i capitoli 5.4.1. Australia: Talent Beyond Borders e 5.4.2. Germania: Leadership for Africa). Nell'ambito dei progetti citati, la selezione avviene generalmente tramite organizzazioni locali pubbliche o private, mentre il sistema di ammissione dei cittadini di Paesi terzi al mercato del lavoro elvetico prevede un'istanza da parte del datore di lavoro orientata alla domanda di mercato.

La sistematica differente dell'ammissione sul mercato del lavoro di cittadini di Stati terzi da un canto e i programmi presi in esame dall'altro solleva ulteriori questioni, ad esempio riguardo al soggiorno di lunga durata o alla relazione con la procedura d'asilo (cfr. art. 14 LAsi). Secondo la definizione dell'ACNUR, sono considerati alla stregua di canali d'ingresso complementari anche i programmi che non prevedono una residenza permanente, ma che aprono ai rifugiati nuove opportunità di trovare una soluzione duratura e sicura attraverso una formazione continua. Le ammissioni ai sensi delle eccezioni descritte sono nella maggior parte dei casi vincolate a uno scopo di soggiorno (e di lavoro) specifico (art. 30 cpv. 1 lett. f, g, j LStrl, art. 40, 41, 42 e 48 OASA), non possono essere prorogate e, in virtù della deroga da determinate condizioni d'ammissione regolari, in molte costellazioni non è previsto il soggiorno duraturo. Essendoci un cambiamento dello scopo del soggiorno (art. 54 OASA), per poter rimanere in Svizzera a lungo termine nell'ambito di un'attività lucrativa dopo un soggiorno di breve durata in Svizzera, è necessario richiedere un nuovo permesso, che terrà conto di tutte le condizioni d'ammissione.

Se nell'ambito delle citate ammissioni (ai sensi degli art. 30 cpv. 1 lett. f, g, j LStrl, art. 40, 41, 42 e 48 OASA) il soggiorno con attività lucrativa in Svizzera è di breve durata, le persone che vengono ammesse in Svizzera per seguire studi universitari (art. 27 LStrl) e, al termine degli studi, assumono un'attività lucrativa che riveste un elevato interesse scientifico o economico (art. 21 cpv. 3 LStrl) hanno buone prospettive di ammissione per un soggiorno in Svizzera con attività lucrativa di durata più lunga (si veda anche il capitolo 3.3).

In Svizzera esistono quindi possibilità limitate di ammissione nel senso di ammissione complementare nell'ambito delle attività lucrative, poiché nei casi descritti è possibile derogare alle condizioni d'ammissione regolari. Le possibilità d'ammissione descritte sono casi particolari specifici, chiaramente delimitabili, con condizioni quadro rigorose.

3.5 Programmi di sponsorizzazione comunitaria

3.5.1 Definizione

Nei programmi di sponsorizzazione comunitaria, la società civile e lo Stato condividono la responsabilità per la sistemazione e l'integrazione dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione. I programmi di sponsorizzazione comunitaria possono includere vari elementi, come l'ingresso legale, il sostegno finanziario e sociale condiviso tra governo e società civile e l'integrazione. Attualmente in Svizzera non esistono programmi di sponsorizzazione comunitaria che rappresentino un canale d'ingresso complementare indipendente, soprattutto in termini finanziari. Al momento non è possibile valutare se nel contesto dell'accoglienza dei rifugiati ucraini siano o siano stati sviluppati modelli di sponsorizzazione comunitaria.

3.5.2 Basi legali

In virtù dell'articolo 56 LAsi, la decisione di ammettere gruppi importanti di rifugiati spetta al Consiglio federale. Attualmente, dal punto di vista legale la selezione e ammissione diretta di rifugiati da parte di attori della società civile, Cantoni o città/Comuni non è quindi possibile. La sistemazione e l'integrazione dei rifugiati è già un compito congiunto (cfr. capitolo 2.3).

3.5.3 Criteri e procedura

Poiché attualmente in Svizzera non esistono programmi di sponsorizzazione comunitaria che rappresentino un canale d'ingresso complementare indipendente, al momento non è possibile elencare in questa sede criteri o procedure. A tal fine sarebbe innanzitutto necessario creare delle basi legali.

3.5.4 Costi

In virtù dell'attuale ordinamento giuridico, nel caso di programmi di sponsorizzazione privata o comunitaria le persone interessate dovrebbero essere autorizzate all'ingresso in Svizzera dal Consiglio federale (art. 56 LAsi). In linea di principio, anche il finanziamento del settore dell'asilo è di competenza della Confederazione, mentre i Cantoni sono responsabili dell'assistenza e dell'alloggio dei rifugiati, per i quali ricevono sussidi federali (importi forfettari globali o per il soccorso d'emergenza).⁵⁰

⁵⁰ Cfr. ad esempio il [Rapporto del Consiglio federale sulla separazione dei compiti tra Confederazione e cantoni del 28 settembre 2018 in risposta alla mozione 13.3363 della Commissione delle finanze CN del 12 aprile 2013](#), pag. 53 della versione in lingua francese.

3.5.5 Contesto internazionale e valutazione per la Svizzera

Dallo studio di TC emerge che, soprattutto negli ultimi anni, a livello europeo si sono moltiplicati i programmi pilota di sponsorizzazione comunitaria.

Grazie al sostegno di attori privati (società civile, settore privato), il progetto pilota «Neustart im Team» (NesT) introdotto in Germania nel 2019 ha consentito l'ingresso di 500 rifugiati bisognosi di particolare protezione. Dopo una selezione preliminare da parte dell'ACNUR, in analogia con la procedura di reinsediamento, le persone giunte in Germania sono state affiancate da un gruppo di tutor che, oltre alle misure d'integrazione, si è impegnato a fornire un alloggio e il relativo finanziamento durante i primi due anni. In Irlanda, il programma «Community Sponsorship Ireland» (CSI) lanciato nel 2019 fornisce ai rifugiati giunti nel Paese nel quadro del reinsediamento il sostegno sociale e finanziario di gruppi composti da cinque persone, i cosiddetti «Community Sponsorship Groups» (CSG). Il programma coinvolge diversi intervenienti: il governo irlandese, vari attori della società civile e l'ACNUR. I costi per l'alloggio sono coperti dal governo, mentre gli altri attori si fanno carico dei costi aggiuntivi quali l'accudimento dei figli, le spese mediche o i costi per le traduzioni. Anche il Regno Unito ha un programma CSG, che dal 2016 è parte integrante del programma di reinsediamento.

All'estero, sono soprattutto il Canada e la Nuova Zelanda ad attuare programmi di sponsorizzazione comunitaria. In Nuova Zelanda, tramite il programma «Community Sponsored Refugee Resident Visa» (CORS) i rifugiati possono ottenere protezione nel quadro di patrocini forniti da organizzazioni ecclesiastiche. Il governo neozelandese si occupa a monte dell'esame e dell'ammissione dei rifugiati, mentre le organizzazioni aderenti all'iniziativa si fanno carico dell'assistenza, della sistemazione e del finanziamento per due anni. Il Canada coordina i programmi «Private Sponsorship of Refugees Program» (PSRP) e «Blended Visa Office Referred» (BVOR). Entrambi funzionano in modo simile e prevedono sponsorizzazioni private attraverso le quali degli sponsor sostengono finanziariamente rifugiati in Canada. In entrambi i programmi, i rifugiati devono avere lo statuto di rifugiato riconosciuto.

In Svizzera, i processi intracantonali di attribuzione dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente o dei rifugiati sono retti dalla legislazione cantonale o da accordi tra il Cantone e le città o i Comuni. Una città o un Comune, di concerto con la Confederazione e il Cantone, può quindi accogliere altre persone ammesse dalla Confederazione.

In linea di principio sarebbe ipotizzabile un ruolo più ampio di singoli città/Comuni, ovvero un adeguamento dell'attuale ripartizione dei compiti a favore di un impegno maggiore, soprattutto finanziario, da parte di attori della società civile o di città/Comuni, in analogia ai programmi di sponsorizzazione comunitaria. Tuttavia, occorrerebbe creare le necessarie basi legali e andrebbero chiarite alcune questioni inerenti all'attuazione – come illustrato in dettaglio nel seguente esempio ipotetico.

3.5.6 Caso ipotetico

Situazione fittizia: nel quadro del programma di reinsediamento 2024-2025, che prevede l'ammissione di 1500-2000 persone, il Consiglio federale decide di ammettere 1600 rifugiati. Una città / un Comune desidera assumersi i costi dell'aiuto sociale del Cantone per un certo numero di rifugiati reinsediati, per un periodo di sette anni dall'entrata in Svizzera, entro la differenza tra il range e il numero di rifugiati deciso dal Consiglio federale (2000 – 1600), al posto della Confederazione e sulla base di un relativo accordo con la Confederazione e il Cantone.

Sotto il profilo giuridico, poiché sia la legge che l'ordinanza sono formulate in modo chiaro, sarebbe necessaria un'opportuna modifica a livello di legge (art. 56, art. 88 cpv. 1 e 3bis LAsi) e di ordinanza (art. 24a, 26 cpv. 1 e 27a OAsi 2). Occorre altresì tenere conto dell'autonomia organizzativa dei Cantoni (art. 47 cpv. 2 Cost.), per cui una legge federale non può delegare competenze e compiti direttamente al livello comunale. Tale attribuzione diretta di compiti o competenze a una determinata autorità nel Cantone in deroga all'autonomia organizzativa dei Cantoni è ammessa solamente se indispensabile per una corretta applicazione del diritto federale. Poiché città e Comuni svolgono ruoli molto diversi all'interno dei singoli Cantoni, per l'attuazione del diritto federale di principio non può essere necessaria un'assegnazione diretta di competenze o compiti alle città e ai Comuni da parte della Confederazione, che infrangerebbe l'autonomia organizzativa dei Cantoni. Parimenti, l'autonomia organizzativa dei Cantoni tutela dal rischio che la Confederazione ripartisca oneri e compiti tra Cantone e città/Comuni per il tramite di una legge federale. Andrebbero altresì considerati gli aspetti seguenti:

- **Relazioni tra Confederazione e Cantoni derivanti dal diritto in materia di sussidi: l'assunzione di costi da parte della città o del Comune sarebbe compatibile con il nuovo sistema di finanziamento dei rifugiati reinsediati (R R)?**

Nel quadro del riassetto del settore dell'asilo, il 1° marzo 2019 è stato introdotto un sistema di finanziamento forfettario degli R R. La somma forfettaria globale viene versata per ogni R R durante sette anni dalla data di ingresso, indipendentemente dall'avvio di un'attività lucrativa. I costi generati da ogni R R, estrapolati su sette anni, ammontano a circa 126 000 franchi svizzeri. Non tenendo conto della quota di permessi con attività lucrativa nel calcolo della somma forfettaria, si crea un incentivo finanziario per i Cantoni. L'intento è di promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro o in una formazione del maggior numero possibile di persone nel più breve tempo possibile. I Cantoni possono così costituire riserve finanziarie per quelle categorie di persone all'interno degli R R che necessitano di sostegno per più di cinque anni. L'indennizzo oltre i cinque anni serve quindi a coprire i costi delle persone con gravi disabilità fisiche o mentali che, dopo cinque anni di residenza in Svizzera, non sono ancora economicamente autosufficienti o non hanno diritto a prestazioni delle assicurazioni sociali in grado di garantirne il sostentamento. Una città o un Comune disposto a fornire un finanziamento dovrebbe garantire fondi sufficienti a coprire interamente i costi sostenuti - che variano per durata e importo in funzione dei rifugiati reinsediati - per una durata che può comportare fino a sette anni.

- **Relazioni tra Cantoni e città/Comuni derivanti dal diritto in materia di aiuto sociale – Rifugiati reinsediati: quale ente pubblico si fa carico dei costi dell'aiuto sociale una volta trascorso il periodo di indennizzo di sette anni?**

Secondo l'attuale ordinamento delle competenze, una volta trascorso il periodo di sette anni di indennizzo da parte della Città o del Comune disposto ad offrire un finanziamento, il Cantone di quest'ultimo dovrebbe dichiarare la propria disponibilità ad assumersi la responsabilità dell'ulteriore sostegno finanziario – eventualmente a vita – qualora il beneficiario dipendesse ancora dall'aiuto sociale. In alternativa, la città o il Comune potrebbe accettare di coprire questi costi oltre il periodo di sette anni. Poiché la relazione derivante dal diritto in materia di aiuto sociale tra il beneficiario dell'aiuto sociale (rifugiato reinsediato) e il Cantone è retta dal diritto cantonale in materia di aiuto sociale, dovrebbe essere il Cantone a stabilire chi deve far rispettare questa relazione nella sua globalità, oltre al pagamento dell'aiuto sociale (sanzioni,

condizioni, relazioni dirette con altre assicurazioni sociali (AI) ecc.). Mediante un accordo tra il Cantone e la città o il Comune ai sensi dell'articolo 80a LAsi, il Cantone può trasferire i relativi compiti a terzi, se ciò è nel suo interesse.

- **Integrazione: i rifugiati reinsediati ammessi nella città o nel Comune possono essere sostenuti nel quadro della promozione dell'integrazione cantonale (Agenda Integrazione)?**

Ai sensi dell'articolo 58 capoverso 2 LStrI, quando viene concesso l'asilo la SEM versa al Cantone una somma forfettaria per l'integrazione. Ciò avviene in virtù dell'attuazione di un programma di promozione della prima integrazione (art. 14a OIntS, Agenda Integrazione Svizzera). I Cantoni devono garantire a tutti i rifugiati, compresi quelli reinsediati, una prima informazione personale, una gestione del caso continuativa, una valutazione del potenziale e, sulla base di quest'ultima, l'avvio di misure mirate commisurate alle necessità negli ambiti lingua e formazione, potenziale in ambito formativo e occupazionale, lingua e formazione nella prima infanzia e coesistenza. La SEM ha esaminato e approvato i relativi programmi presentati dai Cantoni e, nell'ambito del controlling, ne accompagna l'attuazione.

I Cantoni detengono la sovranità organizzativa e attuano i loro programmi di realizzazione dell'Agenda Integrazione nell'ambito delle strutture (di aiuto sociale nel settore dell'asilo) che hanno scelto liberamente. Nella regione occidentale del Paese spiccano modelli in cui la responsabilità è affidata a strutture cantonali (organizzazioni parastatali, ONG incaricate); nella parte orientale del Paese, l'attuazione (gestione dei casi) è affidata in molti Cantoni agli uffici comunali dell'aiuto sociale. Esistono anche modelli regionali (come nel Cantone di Berna). Per ogni Cantone va esaminato singolarmente se l'attuazione organizzativa della prima integrazione / Agenda Integrazione è affidata al Cantone stesso. Premesso che i rifugiati reinsediati vengono attribuiti ai Cantoni nel quadro della regolare procedura di attribuzione, dal punto di vista del diritto federale i Cantoni sono poi liberi di prevedere nelle città o nei Comuni un'attuazione dell'integrazione e un orientamento dell'aiuto sociale nel settore dell'asilo particolari per gruppi di persone specifici. L'unica condizione è che la legislazione cantonale in materia di assistenza sociale lo consenta e che vi sia la volontà politica del Cantone di prevedere una disposizione specifica. Tale regolamentazione potrebbe avvenire, ad esempio, attraverso un accordo tra il Cantone e la città o il Comune. Nei Cantoni con centri urbani, la situazione è la seguente: nel cantone di Zurigo, la prima integrazione è attuata dall'assistenza sociale d'asilo e gestione dei casi comunale in virtù di un contratto di prestazioni tra Cantone e città/Comune (ad esempio Zurigo, Winterthur, Uster). Nel Cantone di Berna, la città di Berna è un ente responsabile (cosiddetto partner regionale) dell'attuazione regionale della prima integrazione / Agenda Integrazione (e città di Thun, Bienne ecc. non sono enti responsabili). Nei Cantoni urbani di Basilea e di Ginevra, si tratta di strutture cantonali (Sozialamt, Hospice général), come pure nei Cantoni di Lucerna e di Vaud. Nel Cantone di San Gallo, la responsabilità è affidata a un'istituzione dell'associazione dei Comuni.

- **Cambiamento di Cantone: chi è responsabile in caso di trasferimento del domicilio o dell'attività lucrativa in un altro Cantone?**

In Svizzera, i rifugiati reinsediati ottengono l'asilo e, in virtù dell'articolo 60 capoverso 1 LAsi, hanno diritto al rilascio o alla proroga di un permesso di dimora nel Cantone in cui risiedono legalmente. Essendo il loro domicilio retto dal diritto in materia di stranieri, anche un

eventuale cambiamento di Cantone viene valutato secondo le disposizioni ordinarie della LStrl. L'articolo 37 capoverso 1 LStrl stabilisce che il titolare di un permesso di soggiorno di breve durata (L) o di un permesso di dimora (B) che intende trasferire la propria residenza in un altro Cantone deve dapprima richiedere il permesso al nuovo Cantone. In questi casi, la SEM non è pertanto coinvolta nella procedura di trasferimento in un altro Cantone, la quale è di competenza esclusivamente cantonale. Riguardo alle condizioni per un cambiamento di Cantone, l'articolo 37 capoverso 2 LStrl stabilisce che il titolare di un permesso L o B ha diritto di cambiare Cantone se non è disoccupato e non sussistono motivi di revoca secondo l'articolo 62 capoverso 1 LStrl. Questi requisiti si applicano anche ai titolari di un permesso B che risiedono in Svizzera come rifugiati (con o senza asilo). Dato il prerequisito dell'attività lucrativa, la questione del finanziamento di eventuali costi dell'aiuto sociale in linea di principio non si pone. In caso di nuova dipendenza dall'aiuto sociale, la responsabilità del finanziamento ricade sul Cantone del nuovo luogo di residenza.

- **Chiave di riparto (attribuzione ai Cantoni) ai sensi dell'articolo 21 capoverso 3 OAsi 1 e dell'allegato 3: l'assunzione dei costi da parte della città o del Comune sarebbe compatibile con la chiave di riparto?**

Sotto il profilo della ripartizione cantonale, la posizione dei Cantoni riguardo a questo tipo di azione è di centrale importanza. Secondo la legge sull'asilo, i Cantoni possono accordarsi circa la ripartizione cantonale. Se esiste un accordo di questo tipo, la SEM deve attuarlo ai sensi dell'articolo 27 capoverso 1 LAsi. I Cantoni (CDOS) hanno finora concordato una distribuzione dei rifugiati reinsediati proporzionale alla popolazione. Quest'ultima avviene insieme alle persone alle quali è stata accordata protezione nel CFA nel quadro della procedura celestere (art. 21 cpv. 2 lett. b OAsi 1). Secondo le disposizioni di legge (art. 27 cpv. 3 Lasi, art. 21 e 22 OAsi 1), l'attribuzione interessa esclusivamente i Cantoni; non è invece prevista alcuna attribuzione a città/Comuni.

Se il programma di reinsediamento dovesse essere ampliato, un Cantone in cui una città o un Comune accettasse di accogliere ulteriori rifugiati reinsediati si vedrebbe assegnare un numero sproporzionato di queste persone. In quest'eventualità, le soluzioni potrebbero essere diverse.

- › Il Cantone è d'accordo di accogliere ulteriori rifugiati reinsediati oltre la sua quota proporzionale alla popolazione. In passato sono già stati stipulati accordi di questo tenore tra la SEM e singoli Cantoni. Ad esempio, il Cantone di Vaud ha recentemente accettato di accogliere un gruppo di ciclisti afgani. Se è disponibile l'accordo scritto di un Cantone, si può sostenere che un eventuale scostamento dalla distribuzione proporzionale alla popolazione è avvenuta in accordo con il Cantone interessato.
- › Un'altra variante sarebbe quella di controbilanciare il gruppo aggiuntivo nella ripartizione cantonale con altre persone a cui viene accordata protezione nel CFA. Globalmente, nella categoria delle procedure accelerate con concessione della protezione – nella quale rientrano anche i rifugiati reinsediati – la ripartizione cantonale proporzionale alla popolazione verrebbe così mantenuta.
- › Infine, sarebbe anche possibile che i Cantoni (CDOS) concordino di estendere i programmi di reinsediamento biennali con i rifugiati reinsediati aggiuntivi accolti da una o più città o Comuni e di computare queste persone alle rispettive

quote cantonali o di non attribuire i rifugiati reinsediati aggiuntivi in proporzione alla popolazione. In un programma ampliato si applicherebbe quindi una chiave di riparto leggermente diversa.

Se, per contro, un Cantone si opponesse a tale azione di ammissione, sarebbe probabilmente politicamente difficile attuarla comunque. In teoria, la SEM potrebbe comunque attribuire al Cantone ulteriori rifugiati reinsediati, bilanciandoli – come spiegato poc'anzi – con altre persone a cui è stata concessa protezione. Il fatto che i rifugiati possano risiedere nella città o nel Comune interessato contro la volontà del Cantone dipenderebbe poi dalla legislazione cantonale.

Occorre infine osservare che, per l'attuazione del caso ipotetico illustrato, sarebbe indicato un adeguamento del piano di attuazione della strategia di reinsediamento approvato dal Consiglio federale.

Appendice I

Allegato I – Parare di membri del gruppo d'accompagnamento

I membri del gruppo d'accompagnamento sono stati invitati a presentare per iscritto, tra l'11 maggio e il 1 luglio 2022, il loro parere sullo studio.



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Staatssekretariat für Migration
Herrn Karl Lorenz

Per E-Mail

Bern, 29. Juni 2022

08.03 dub.

Studienprojekt komplementäre Zugangswege

Sehr geehrte Herr Lorenz

Mit Mail vom 11. Mai 2022 haben Sie uns die ländervergleichende Studie von TC Team Consult zu den externen Zugangswegen sowie Ihre darauf aufbauende Analyse zur rechtlichen Situation in der Schweiz zur Stellungnahme zukommen lassen. Wir danken bestens für die Möglichkeit, uns dazu zu äussern.

Wir erachten die ländervergleichende Studie als wertvolle Grundlage für eine allfällige politische Diskussion zur Schaffung von zusätzlichen Zugangswegen. Die KKJPD ist interessiert, frühzeitig in einen entsprechenden politischen Entscheidprozess einbezogen zu werden.

Wie die Analyse des SEM aufzeigt, setzt das geltende Recht auf Bundesebene der Schaffung von alternativen Zugangswegen enge Grenzen. In der Tat ist absehbar, dass eine diesbezügliche Anpassung der rechtlichen Grundlagen für intensive politische Diskussionen führen dürfte, an der sich auch die Kantone, Städte und Gemeinden aufgrund ihrer starken Betroffenheit beteiligten würden. In diesem Zusammenhang melden wir Interesse an, uns von Beginn weg an allfälligen Konzeptionsarbeiten zu beteiligen, sollte das SEM damit beauftragt werden.

Mit bestem Dank für die gute Zusammenarbeit und

freundlichen Grüssen

Florian Düblin
Generalsekretär

Prise de position relative à l'analyse du Secrétariat d'État aux migrations sur les voies d'accès complémentaires en Suisse

Contexte

La CDAS remercie le SEM pour l'opportunité de se prononcer sur le projet d'analyse du Secrétariat d'État (SEM) concernant les voies d'accès complémentaires en Suisse (cité ci-après comme l'analyse du SEM). L'analyse du SEM se base sur l'étude de TC (TEAM CONSULT) de Genève finalisée en mars 2022 : « Komplementäre Zugangswege für Menschen auf die Flucht: ein Ländervergleich ».

En juin 2020, la CDAS a discuté sur l'initiative des villes (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne et St-Gall) ayant exprimé leur disposition à accueillir davantage de personnes réfugiées. La population et les responsables politiques de nombreuses villes suisses étaient convaincus que la situation humanitaire dans les régions en conflit, sur les voies de migration et aux frontières de l'Europe, nécessitait un engagement supplémentaire de la part de notre pays, qui devrait se traduire par l'accueil de personnes réfugiées.

La CDAS s'était positionnée ainsi : « La CDAS comprend les préoccupations des villes, la situation en Grèce étant en effet inquiétante. En outre, nous apprécions l'engagement des villes en faveur d'une politique humanitaire des personnes réfugiées. Or, si les villes sont prêtes à accepter des personnes réfugiées supplémentaires, les cantons ne veulent pas y faire obstacle. Toutefois, si les villes devaient effectivement accueillir plus de personnes réfugiées, il resterait quelques détails à clarifier entre les villes et les cantons au cours de la concrétisation du projet, telle que la question de savoir comment le séjour des personnes réfugiées serait financé après la responsabilité fédérale. La politique de l'asile et des personnes réfugiées étant une tâche commune à tous les niveaux étatiques, les cantons doivent absolument être impliqués à ce sujet. Dans le cadre de ces discussions, la CDAS est prête à revêtir un rôle de soutien et à contribuer à l'élaboration de solutions. Il est important que le projet s'intègre dans des offres et processus déjà disponibles, afin d'éviter des structures parallèles. »

Commentaires de la CDAS sur l'analyse du SEM

L'analyse du SEM présente une bonne vue d'ensemble des différentes voies d'accès régulières en Suisse complétant le programme de réinstallation : le visa humanitaire, le regroupement familial, le visa pour formation ou perfectionnement, le visa pour activité lucrative et le programme de parrainage communautaire. Les questions liées à l'implication des villes et des communes suisses dans les différents programmes d'accueil sont également bien présentées. Pour ces raisons, la CDAS apprécie ce matériel élaboré par le SEM, ce dernier constituant une base solide pour poursuivre la discussion liée aux voies d'accès en Suisse. De plus, l'étude d'un cas fictif (cf. chapitre 3, p. 33) fait ressortir les différents enjeux liés à la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les villes/communes. La CDAS estime que ces différents points critiques mériteraient faire l'objet d'une nouvelle analyse approfondie en collaboration avec les différents acteurs centraux, afin de pouvoir concrétiser des solutions concernant les points soulevés par l'analyse du SEM aux pages 33-36 :

1. Financement :

- Compatibilité avec le droit des subventions (FG), prise en charge des coûts par les villes ou communes ?
- Prise en charge des coûts de l'aide sociale après expiration de la durée d'indemnisation de 7 ans ?

2. Intégration :

- Comment les cantons et les villes peuvent-ils s'organiser dans le domaine de la promotion cantonale de l'intégration (exemple de convention) ?

3. Clé de répartition :

- Comment régler les différentes questions liées à la clé de répartition et tenir compte de la surcharge d'un canton qui héberge un nombre plus important de personnes attribuées par le SEM ?
Les expériences faites actuellement avec l'arrivée massive de personnes fuyant l'Ukraine peuvent aussi constituer des pistes de réflexions intéressantes.

4. Changement de domicile / changement de canton :

- Qui est compétent en cas de changement de canton ?

La CDAS estime que les acteurs qui souhaitent faire avancer ce projet définissent clairement les prochaines étapes, afin d'obtenir un résultat probant et une concrétisation intéressante pour ces derniers.

Bern, 31. August 2022

Stellungnahme des Schweizerischen Städteverbands zur Analyse des Staatssekretariats für Migration (SEM) zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz

1. Ausgangslage

In mehreren Schweizer Städten gibt es den politischen Willen, zusätzliche Geflüchtete aufzunehmen. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, das Anliegen nach zusätzlichen legalen Zugangswegen aufzunehmen und 2019 im Umsetzungskonzept Resettlement festgehalten, «die Erarbeitung der (heute fehlenden) gesetzlichen Grundlagen zu prüfen und dabei auch die Erfahrungen anderer Staaten (...) in diesem Bereich zu berücksichtigen»¹. Der Städteverband hat daraufhin das Staatssekretariat für Migration in einem Schreiben darum gebeten, die erwähnten Massnahmen rasch zu konkretisieren und die notwendigen Gremien zur Bearbeitung der offenen Fragen zu schaffen, damit allfällige Rechtsanpassungen in die Wege geleitet werden können². In seinem Antwortschreiben hat das SEM seine Absicht bekräftigt, im Kontext der Planung des Resettlement-Programms 2020/21 mögliche Massnahmen zu prüfen, «um die notwendigen Rechtsgrundlagen zur Unterstützung komplementärer Zugangswege schaffen zu können»³. Entsprechend war der Städteverband erfreut, als das SEM die Arbeiten zur nun vorliegenden Studie und Analyse initiiert hat.

Der Städteverband war in der Begleitgruppe vertreten und wurde im Rahmen von Präsentationen über die Studie von TC Team Consult «Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich» informiert. Die Studie selber sowie die Analyse des SEM wurden der Begleitgruppe allerdings erst kurz vor der Publikation vorgelegt. Wir bedauern, dass der Einbezug der Begleitgruppe nicht umfassender war und inhaltliche Diskussionen deshalb nur am Rande stattfinden konnten. Der Städteverband hätte sich gewünscht, die Arbeiten enger begleiten zu können.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir bestens. Der Grundlagenbericht von TC Team Consult bietet unseres Erachtens einen fundierten und interessanten Überblick über komplementäre Zugangswege. Die folgende Stellungnahme bezieht sich ausschliesslich auf die darauf aufbauende Analyse des SEM.

2. Beurteilung der Analyse des SEM aus Sicht der Städte

Die Analyse des SEM beschränkt sich auf den bestehenden rechtlichen Rahmen und die bestehenden komplementären Zugangswege. **Damit ist bereits die Fragestellung eine andere als vom Städteverband gewünscht und vom SEM ursprünglich angekündigt.** Entsprechend bringt die Analyse wenig neue Erkenntnisse und fokussiert zudem einseitig auf die Finanzierung. Um dem Anlie-

¹ Bundesrat 2019. Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Resettlement). Umsetzungskonzept Resettlement. S.11.

² Schreiben des Städteverbandes vom 04.09.2019 ans SEM (Mario Gattiker).

³ Schreiben des SEM (Mario Gattiker) an den Städteverband vom 20.09.2019.

gen der Städte gerecht zu werden, wäre ein stärkerer Fokus auf die Ermöglichung zusätzlicher Aufnahmen (Handlungsorientierung) und der Blick über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus nötig gewesen.

Die vorliegende Analyse vermittelt den Eindruck, dass bereits zahlreiche komplementäre Zugangswege bestehen. **Die Bedeutung dieser Instrumente wird aufgrund der Darstellung jedoch eher überschätzt.** Wir hätten uns stellenweise eine differenziertere Analyse gewünscht. So fällt beispielsweise die Beurteilung des Schweizerischen Resettlement-Programms im internationalen Vergleich sowie die Darstellung des Familiennachzugs unserer Einschätzung nach positiver und grosszügiger aus, als deren Handhabung in der Realität ist.

Die Analyse des SEM bestätigt, was bereits bekannt war. Die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen beschränken den Spielraum für ein freiwilliges Engagement der Städte stark. Es gibt keine Möglichkeiten für Städte, zusätzlich zu den bereits vorhandenen Wegen (normales Asylverfahren, Resettlementprogramme) einen aktiven Beitrag zu leisten, um zusätzlich weiteren Geflüchteten den Zugang in die Schweiz zu ermöglichen und sie zu unterstützen.

Die einzige Möglichkeit, die gemäss der Analyse des SEM den Städten offensteht, um zusätzliche Aufnahmen zu ermöglichen, wäre ein freiwilliges finanzielles Engagement im Bereich der bestehenden Resettlement-Programme. Aus Städtesicht sollte allerdings nicht die finanzielle Entlastung des Bundes im Vordergrund stehen. Vielmehr sollte das Ziel sein, das Potenzial und Engagement einzelner Städte bei der zusätzlichen Aufnahme von Geflüchteten auszuschöpfen. Das hypothetische Fallbeispiel wird dem Anliegen jener Städte, die sich engagieren möchten, deshalb nicht gerecht.

Verschiedene Beispiele der letzten Monate zeigen jedoch, dass ein freiwilliges zusätzliches Engagement einiger Städte im Rahmen der bestehenden Aufnahmen durchaus möglich ist, wenn es das SEM zulässt. So hat der Bund beispielsweise im März 2022 die Städte der Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» angefragt, ob sie im Rahmen der europäischen Verteilung von ukrainischen Geflüchteten aus den an die Ukraine angrenzenden Ländern eine grössere Gruppe von Geflüchteten aufnehmen könnten. Daraufhin konnten diese Städte dem Bund in der Kurzfristigkeit der Anfrage 380 Plätze anbieten. Zudem haben die Städte Bern und Zürich Ende 2021 einige Gruppen von Resettlementflüchtlingen untergebracht, als die Bundesasylzentren (BAZ) keinen Platz mehr hatten.

Ausserdem leisten die Städte bereits heute einen grossen Beitrag zum Asylwesen. Die Integration der geflüchteten Menschen findet in der Schweiz zu einem grossen Teil in den Städten und ihren Regelstrukturen und Angeboten statt. Viele Geflüchtete ziehen in die Städte, wenn sie die Möglichkeit dafür haben und nach Ablauf der Bundesfinanzierung stehen in vielen Kantonen die Städte und Gemeinden in der Verantwortung.

3. Fazit

Dem Städteverband ist bewusst, dass die heutigen gesetzlichen Grundlagen einen eingeschränkten Spielraum für freiwillige Aufnahmen im Bereich komplementärer Zugangswege bieten. Deshalb hat er den vom Bundesrat formulierten Auftrag unterstützt, in einer Analyse zu prüfen, welche allfälligen An-

passungen der gesetzlichen Grundlagen dies ermöglichen könnten – im Bewusstsein, dass dies anschliessend auf politischer Ebene zu diskutieren und zu entscheiden ist. Dabei war die Erwartung nicht, die Aufgabenteilung im Asylbereich als Verbundaufgabe aller drei staatlichen Ebenen grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern dass in Ergänzung dazu zusätzliche Aufnahmen durch ein freiwilliges Engagement einiger Städte ermöglicht werden. Dieses Ansinnen wurde – entgegen der Ankündigung des SEM – in der Analyse nicht aufgenommen. Der Städteverband regt deshalb an, dies in geeigneter Form nachzuholen. **Die zentrale Frage ist nach wie vor, wie die (rechtlichen) Rahmenbedingungen ausgestaltet werden könnten, um die komplementären Zugangswege zu stärken.** Ein Augenmerk sollte dabei auch auf die Ermöglichung von Community Sponsorship Programmen und Humanitäre Korridoren gelegt werden. Die Ausgestaltung beider Konzepte müsste sich dabei selbstverständlich an den schweizerischen Eigenheiten und Bedürfnissen orientieren. Denkbar wäre auch, die rechtlichen Rahmenbedingungen der humanitären Visa so auszugestalten bzw. zu erweitern, dass ein besonderes Engagement einzelner Städte möglich würde. Über die Schaffung eines „Experimentierartikels“ könnte zumindest zugelassen werden, dass mittels Pilotprojekte verschiedene Ansätze erprobt werden könnten.

Der Städteverband und die Städte der Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» wünschen sich nach wie vor, dass zusätzliche Möglichkeiten für ein weiterreichendes freiwilliges Engagement von einzelnen Städten betreffend die Aufnahme von Geflüchteten geschaffen werden. Dabei sind wir gerne bereit, bei den anstehenden Diskussionen und Arbeiten mitzuwirken.

**Staatssekretariat für
Migration SEM**

Per E-Mail an:
Karl.Lorenz@sem.admin.ch

Bern, 5. September 2022

**«Studienprojekt komplementäre Zugangswege».
Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen der internen Vernehmlassung zum «Studienprojekt komplementäre Zugangswege» aus Sicht des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

Einleitende Bemerkungen

Die ländervergleichende Studie und die SEM-Analyse geben einen guten Überblick über die heute bereits vorhandenen komplementären Zugangswege im Ausland und in der Schweiz.

Der SGV unterstützt das heutige Resettlement-Programm des Bundes im Rahmen der aktuell geltenden rechtlichen Grundlagen und auf der Basis der ordentlichen Abläufe im Schweizer Migrationssystem. Gegen zusätzliche Aufnahme von Flüchtlingen durch Städte und Gemeinden ist grundsätzlich nichts einzuwenden, solange diese im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Kontingente erfolgen. Wie die SEM-Analyse zeigt, bestehen in der Schweiz bereits heute verschiedene Instrumente legaler komplementärer Zugangswege. Ein rechtlicher Handlungsbedarf aufgrund der Studienarbeit wird nicht gesehen. Die Zuständigkeit für die Aufnahme der Resettlement-Flüchtlinge soll auch künftig beim Bund (Bundesrat) bleiben. Einer Änderung des bestehenden Systems und der damit verbundenen notwendigen rechtlichen Anpassungen steht der SGV kritisch gegenüber. In jedem Fall sind bei allfälligen zusätzlichen Aufnahmen bspw. durch die kommunale Ebene zwingend das jeweilige kantonale Migrationssystem und die dort geltenden institutionellen Rahmenbedingungen zu beachten.

Zu komplementäre Zugangswege in der Schweiz

Der SGV nimmt positiv zur Kenntnis, dass «die Schweiz im internationalen Vergleich ein etablierter Resettlement-Staat ist und im Bereich der komplementären Zugangswege bereits die meisten der international zur Anwendung kommenden Instrumente anwendet» (siehe SEM-Analyse, S. 3). Das Schweizer Asylrecht verfügt neben dem Resettlement-Programm über weitere Instrumente, die schutzbedürftigen Menschen eine sichere Aufnahme in die Schweiz ermöglichen dürfen, nämlich humanitäre Visa, Familienzusammenführung und Familiennachzug. Weitere in der Studie berücksichtigte Instrumente – Visa für das Studium und Weiterbildung und Visa für Erwerbstätigkeit – stehen allen Personen im Ausland offen, d.h. nicht nur Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen; allerdings stellen sie für diese Personengruppen eine Möglichkeit des legalen Zugangs in die Schweiz dar.

Zur Aufnahme von zusätzliche Flüchtlingskontingente auf Antrag von Städten, Gemeinden und Kantonen

Bei der Frage, welche Rolle Kantone, Städte und Gemeinden spielen können, die im Rahmen der föderalen Zuweisung zur Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge bereits sind, ist zwischen einer Unterbringung von durch den Bund aufgenommenen Flüchtlingen und einer Aufnahme über die Kompetenzen des Bundes hinaus zu unterscheiden.

Der Analyse zufolge kann eine Gemeinde oder Stadt nach geltendem Recht in Absprache mit Bund und Kanton zusätzliche Personen, die vom Bund aufgenommen wurden, bei sich unterbringen. Die zusätzliche Aufnahme wird durch eine entsprechende Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde/Stadt geregelt. Hingegen würde eine Änderung der geltenden Zuständigkeiten wie beispielsweise eine Anpassung der aktuellen Aufgabenteilung zugunsten eines stärkeren finanziellen Engagements von Kantonen, Gemeinden oder Städten eine Anpassung der rechtlichen und auch finanziellen Regelungen erfordern (siehe S. 6 und S. 33-36).

Die Aufnahme von Geflüchteten folgt in der Schweiz einer grundsätzlichen rechtlichen, subsidiären Logik, welche bei der Aufnahme und Registrierung den Bund und in der Folge die Kantone (Registrierung, Unterbringung, Integration und Sozialleistungen) in die Pflicht nimmt. In den Kantonen erfolgt die Verteilung im Grundsatz weiter auf die kommunale Ebene (Gemeinden und Städte). Letzteres ist ein föderal aufgebautes System mit den verschiedensten Ausprägungen, Aufgaben- und Kompetenzteilungen. Insbesondere auch, was die Finanzierungslogik angeht.

Aus Sicht des Gemeindeverbands besteht für eine Änderung der Zuständigkeiten keine Notwendigkeit. Die komplementären Zugangswege sollen bei Bedarf im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten und Rechtsgrundlagen ausgeschöpft werden. Der SGV unterstützt Lösungen innerhalb des aktuell bestehenden rechtlichen Rahmens und ordentlichen Systems.

Anmerkung in Bezug auf eine verstärkte Beteiligung privater Akteure

In der SEM-Analyse wird auf die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Lage in der Ukraine und die unbürokratische Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine in die Schweiz hingewiesen (Einführung des Schutzstatus S im März 2022), obwohl diese nicht Gegenstand der Studie sind. Die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der

Unterbringung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine könnte als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden (siehe S. 15).

Die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung hat die Behörden in der gegenwärtigen Situation grundsätzlich in einer ersten Phase der Flüchtlingswelle unterstützt. Nach Monaten seit Kriegsausbruch lassen sich jedoch auch einige kritische Punkte erkennen, die es nach der Flüchtlingswelle aus der Ukraine abschliessend bewerten lässt. Der SGV würde eine vertiefte Prüfung der diesbezüglichen Erfahrungen und somit Stärken und Schwächen zum gegebenen Zeitpunkt grundsätzlich begrüssen, auch im Zusammenhang mit dem Community Sponsorship Ansatz.

Blick auf die nächsten Schritte

Der SGV würde es sehr begrüssen, wenn das SEM aufzeigen könnte, wie in einem nächsten Schritt mit den Resultaten der SEM-Analyse und den Stellungnahmen der Begleitgruppe umgegangen wird. Der Fokus sollte aus Sicht des SGV auf Szenarien liegen, die im Rahmen des bestehenden ordentlichen Systems pragmatische Lösungen ermöglichen. Der SGV dankt diesbezüglich für den angemessenen Einbezug aller staatlichen Ebenen in den weiteren Diskussionen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband
Direktor



Christoph Niederberger



Segreteria di Stato della migrazione SEM

Analisi della SEM relativa alle vie d'accesso complementari in Svizzera

Feedback della Commissione federale della migrazione CFM

La divisione Cooperazione internazionale della Segreteria di Stato della migrazione SEM chiede alla Commissione federale della migrazione CFM di:

- 1) segnalare eventuali errori materiali nell'analisi in oggetto;
 - 2) trasmetterle un parere scritto sul progetto di studio o integrare tale parere nell'analisi della SEM sotto forma di allegato I (pag. 37), apponendovi il proprio logo.
-

1) Eventuali errori materiali nell'analisi della SEM

La Segreteria di Stato della migrazione SEM ha incaricato TC Team Consult di condurre uno studio comparativo sulle vie d'accesso complementari di cui dispongono le persone in fuga. Sulla base di questo studio, la SEM ha realizzato un'analisi della situazione in Svizzera. I due documenti riportano le esperienze di altri Paesi in questo ambito e delineano i requisiti legali che devono soddisfare i programmi relativi all'accoglienza sicura delle persone in cerca di protezione in Svizzera.

Lo studio esterno e l'analisi della SEM sono di ottima qualità; informano in merito ai fatti e propongono alcuni approcci per sviluppare ulteriormente le vie d'accesso complementari in Svizzera.

2) Parere scritto sul progetto di studio

Basandosi sullo studio di cui sopra, in cui viene illustrato il contesto internazionale, la SEM ha proposto un bilancio informativo nell'ambito di un'analisi in cui disamina le differenti soluzioni presenti in Svizzera.

Dall'analisi emerge che, negli ultimi anni, la Svizzera è diventata uno Stato di reinsediamento («resettlement») e dispone di vari strumenti per offrire vie d'accesso complementari: alcuni, come il visto umanitario, sono finalizzati specificamente a fare in modo che le persone vulnerabili possano fruire più facilmente di un accesso sicuro alla protezione; altri, come per esempio il visto per scopi di formazione o perfezionamento, sebbene non siano in sé stati concepiti con questo intento, sono comunque utilizzati come vie d'accesso complementari.

Questi strumenti hanno peraltro una duplice finalità: oltre a fornire alle persone perseguitate un accesso sicuro alla protezione, quando sono combinati con i programmi di sponsorizzazione comunitaria danno anche alla popolazione, alla società civile, alla sfera politica e alle imprese la possibilità di manifestare la propria solidarietà nei confronti di queste persone, consentendo in ultima analisi di rafforzare la fiducia della società civile nelle autorità e di facilitare la coesistenza tra la popolazione locale e i rifugiati. Secondo la CFM, questi effetti positivi sono fondamentali e vanno presi in debita considerazione nell'ambito di ulteriori riflessioni.

2.1 Vie d'accesso complementari

Secondo la definizione data dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), sono vie d'accesso complementari tutti gli strumenti e le iniziative che offrono una soluzione alle persone in fuga e che possono essere attuati in aggiunta al reinsediamento. La CFM ritiene che sarebbe opportuno discutere anche le soluzioni relative alla mobilità riportate nella letteratura scientifica pertinente (cfr. a questo proposito Long 2015 cit. nello studio di TC Team Consult).

Nella sua analisi, la SEM elenca gli strumenti e iniziative seguenti:

- **il visto umanitario**
- **il visto per scopi di formazione o perfezionamento**
- **il visto per svolgere un'attività lucrativa**
- **i programmi di sponsorizzazione comunitaria**
- **il ricongiungimento familiare**

Nell'analisi non sono invece contemplate la protezione provvisoria in situazioni di esodi di massa e la ricollocazione, sebbene rappresentino anch'esse soluzioni valide per le persone in fuga.

- **Concessione della protezione provvisoria in situazioni di esodi di massa**

D'intesa con l'UE e in stretta collaborazione con i Cantoni, a marzo 2022 la Svizzera ha attivato lo statuto di protezione «S», uno strumento sancito da oltre vent'anni nella legge sull'asilo e basato sull'esperienza della guerra del Kosovo. In virtù dell'Accordo di Schengen, il nostro Paese ha applicato questo statuto alle persone a cui ha concesso protezione. Il Consiglio federale può utilizzarlo non solo per chi ne fa richiesta dopo essere arrivato in Svizzera, ma anche per coloro che si trovano all'estero¹. Secondo la CFM, occorre valutare con attenzione sia lo strumento della **protezione provvisoria in situazioni di esodi di massa**, che si colloca al crocevia tra la politica migratoria interna e quella estera, sia le esperienze fatte dalla Svizzera in questo ambito.

- **Ricollocazione («relocation»)**

In generale, la **ricollocazione** serve ad alleggerire l'onere degli altri Stati Schengen. Negli ultimi anni, a causa dell'assenza di meccanismi di ripartizione, molte persone che chiedevano protezione sono rimaste bloccate alle frontiere esterne dell'UE (soprattutto in Grecia e in Italia). Gli Stati che, nel contesto dell'Accordo di Schengen, assumono un atteggiamento solidale – tra cui la Svizzera – hanno utilizzato la ricollocazione come strumento per concedere protezione². Durante le discussioni sulle vie d'accesso complementari, la Svizzera dovrebbe valutare attentamente anche la ricollocazione come strumento di protezione che si colloca al crocevia tra la politica migratoria interna e quella estera.

Il presente parere della CFM si riferisce ai seguenti strumenti, definiti come vie d'accesso complementari nell'analisi della SEM: «visto umanitario», «visto per scopi di formazione o perfezionamento», «visto per svolgere un'attività lucrativa», «programmi di sponsorizzazione comunitaria» e «ricongiungimento familiare».

¹ Per esempio le persone fuggite dall'Ucraina in Moldavia e a cui sarà concessa una protezione temporanea in Svizzera.

² Nello studio esterno viene operata una distinzione tra il reinsediamento, la ricollocazione e le vie d'accesso complementari. Nella sua analisi, la SEM ha pertanto deciso di non occuparsi nel dettaglio della ricollocazione.

2.2 Visto umanitario

Lo strumento principale menzionato sia nello studio esterno che nell'analisi della SEM è quello del **visto umanitario**, concepito espressamente per fornire un accesso sicuro alla protezione a chiunque si trovi in una situazione di pericolo nel mondo. Questo strumento, che fa parte delle procedure di ingresso protetto («Protected Entry Procedures, PEP»), consente alle persone la cui vita o integrità fisica è direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel Paese di provenienza di entrare in Svizzera in tutta sicurezza e presentarvi una domanda d'asilo (cfr. art. 4 cpv. 2 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto, OEV).

Nel concreto, tuttavia, i visti rilasciati conformemente all'articolo 4 capoverso 2 OEV sono molto pochi³ perché le condizioni per il loro rilascio sono estremamente severe. Per le persone vulnerabili al di fuori del proprio Paese di provenienza è così quasi impossibile ottenere un visto umanitario.

Le ragioni della pratica restrittiva della SEM si desumono da varie fonti:

- [rapporto finale Visti umanitari – conclusioni e raccomandazioni](#) (in francese e tedesco) del servizio di consulenza della Croce Rossa Svizzera (chiuso a metà dicembre 2021);
- [rapporto dell'osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri](#) (in francese e tedesco) del 2019;
- analisi della giurisprudenza di Félix, Sieber e Chatton del 2019⁴ (in francese).

L'ostacolo maggiore al rilascio di un visto umanitario è costituito dal criterio del legame stretto e attuale con la Svizzera. In origine il legame con la Svizzera veniva preso in considerazione in sede di esame della domanda presentata, ma non rappresentava un criterio formale; lo è divenuto però con il tempo, acquistando sempre più importanza: un legame stretto sussiste per esempio se il richiedente è in grado di dimostrare che svolge un'attività lucrativa esposta per un'organizzazione governativa, come per esempio la promozione attiva dei diritti umani. In caso di attività svolta per un'organizzazione non governativa, invece, secondo la prassi consolidata viene rilasciato un visto umanitario soltanto se l'organizzazione ha ricevuto sostegno finanziario dalla Confederazione⁵.

Nella prassi, lo strumento del visto umanitario costituisce quindi una soluzione condizionata.

→ Secondo la CFM, lo strumento del visto umanitario dovrebbe basarsi sui principi della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e rivolgersi alle persone le cui domande d'asilo poggiano su motivi individuali chiaramente definiti. Questo restituirebbe tra l'altro all'asilo il suo significato politico originario. Parallelamente, la Svizzera dovrebbe partecipare ai lavori condotti dall'UE nell'ambito dei visti umanitari.

2.3 Visto per scopi di formazione o perfezionamento / Visto per svolgere un'attività lucrativa / Sponsorizzazione comunitaria

Tra le altre vie d'accesso complementari la SEM riporta nella sua analisi il **visto per scopi di formazione o perfezionamento**, quello per svolgere un'attività lucrativa e i programmi di **sponsorizzazione comunitaria**. Questi strumenti prevedono il coinvolgimento della società civile nel processo di protezione, dandole la possibilità di dimostrare la propria solidarietà nei confronti sia dei rifugiati che dei Paesi di prima accoglienza.

→ Secondo la CFM, sarebbe opportuno valutare e sviluppare progetti pilota (come, p. es., «Students at Risk» o «famiglie ospitanti»), facendo in modo di garantire, a livello sia nazionale che internazionale, lo scambio di informazioni e il collegamento tra i diversi attori coinvolti.

³ [Monitoraggio dei visti \(admin.ch\)](#)

⁴ Félix, S., J. Sieber, e G. T. Chatton. 2019. *Le «nouveau» visa humanitaire national: précision de cette notion à la lumière de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral. Asyl - Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile* (3):3-15.

⁵ Cfr. parere del Consiglio federale sulla mozione di Nicolas Walder: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20214056>

2.4 Ricongiungimento familiare

I criteri per decidere chi fa parte della cerchia familiare, chi ha diritto al ricongiungimento e quando questo può avvenire variano a seconda del gruppo di persone a cui la Svizzera concede protezione. Le condizioni meno favorevoli sono quelle cui sono soggette le persone ammesse provvisoriamente. Nel loro caso, il ricongiungimento familiare può avvenire non prima di tre anni dalla decisione dell'ammissione provvisoria; il richiedente deve inoltre essere finanziariamente indipendente e disporre di uno spazio abitativo sufficiente.

→ Secondo la CFM, un sistema di protezione coerente evita qualsiasi differenziazione tra i diritti delle persone a cui la Svizzera concede protezione. Il ricongiungimento familiare deve essere concepito in modo tale da consentire una rapida riunificazione della famiglia, affinché coloro a cui la Svizzera ha concesso protezione possano stabilirsi rapidamente nel Paese e allo stesso tempo prepararsi per un eventuale ritorno in patria.

2.5 Conclusione: il ruolo della Svizzera

Dallo studio emerge che la Svizzera svolge un ruolo importante nell'ambito della concessione della protezione a persone in fuga: oltre a essere uno Stato di reinsediamento riconosciuto, in termini di visti umanitari offre più possibilità di quelle presenti in molti altri Stati d'accoglienza. Dal punto di vista della CFM, tuttavia, potrebbe fare di più, perché la realtà dimostra che gli strumenti adottati sinora possono essere migliorati. Inoltre, esistono strumenti di protezione con i quali la Svizzera ha ancora poca esperienza e la cui attuazione deve essere discussa alla luce del crescente bisogno di protezione a livello globale. La Svizzera può dare il proprio contributo anche sul piano internazionale laddove il sistema di protezione è ancora insoddisfacente, aiutando per esempio a sviluppare strumenti innovativi. Fedele al ruolo pionieristico già svolto in passato, dovrebbe continuare a fungere da guida, in linea con la sua tradizione umanitaria.

Analyse des Staatssekretariats für Migration zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Bern, 03. September 2022



Weyermannsstrasse 10
Postfach, CH-3001 Bern

T +41 31 370 75 75
F +41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	«Community Sponsorship»-Programme für Geflüchtete	5
3.1	SFH plädiert für die Einführung von neuen komplementären Zugangswegen in die Schweiz	6
3.1.1	Pilotprojekt Community Sponsorship	7
3.1.2	Universitäre Korridore	8
3.2	Schweizer Erfahrungswerte mit Community Sponsorship	8
4	Bestehende komplementäre Zugangswege in die Schweiz	10
4.1	Humanitäre Visa	10
4.2	Familienzusammenführung	11
4.3	Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung für Geflüchtete.....	12
5	Fazit	13

1 Einleitung

Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Auftrag gegebene Studie «Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich», durchgeführt von TC Team Consult sowie die «SEM-Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz» bilden zusammen ein zweistufiges Studienprojekt mit dem Ziel, die Erfahrungen anderer Staaten bei der Realisierung von neuen legalen Zugangswegen zu dokumentieren und die rechtlichen Voraussetzungen in der Schweiz für die Einführung solcher Programme und für eine stärkere Beteiligung privater Akteure hierbei zu prüfen. Die SFH begrüsst das Studienprojekt ausdrücklich und dankt dem SEM für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Diese basiert vorab auf dem Positionspapier «Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge»¹, das die SFH im Februar 2021 publiziert hat sowie auf dem abschliessendem Statement, welches die Nichtregierungsorganisationen (NGO) im Rahmen der gemeinsam vom SEM, dem UNHCR und der SFH organisierten Konferenz «Annual Tripartite Consultations on Resettlement» (ATCR) im Juni 2021 abgegeben haben.²

In Anbetracht des rasanten Anstiegs der globalen Flüchtlingspopulation und der begrenzten Resettlement-Kapazitäten gewinnen komplementäre Zugangswege für Geflüchtete zunehmend an Bedeutung. Zusätzlich zu bestehenden Programmen wie Resettlement handelt es sich hierbei um sichere und geregelte Wege für die Aufnahme Geflüchteter durch ein Drittland, in dem internationale Schutzstandards gewährleistet sind. Dazu zählen etwa humanitäre Korridore, humanitäre Visa, «Community Sponsorship»-Programme sowie spezielle Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Geflüchtete. Komplementäre Zugangswege sollen das bestehende internationale Schutzregime für Flüchtlinge nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen und verstärken. Sie werden als wichtiger Ausdruck globaler Solidarität und einer gerechteren Verantwortungsteilung mit den Hauptaufnahmeländern verstanden.

Die im Jahr 2019 vom UNHCR veröffentlichte Drei-Jahres-Strategie für Resettlement und komplementäre Zugangswege fordert, dass bis Ende 2028 zwei Millionen Menschen von komplementären Zugangswegen profitieren sollen. Auch die ATCR-Konferenz von 2021 legte einen Themenschwerpunkt auf komplementäre Zugangswege. Im abschliessenden Statement der teilnehmenden NGO wurden die Staaten aufgefordert, politische Anpassungen vorzunehmen, die der Ausweitung komplementärer Zugangswege förderlich sind und die Familienzusammenführung, Arbeitsmobilität und Bildungsprogramme für Flüchtlinge erleichtern.³ Darüber hinaus haben in der Schweiz das Bundesparlament, verschiedene Städte, Gemeinden und zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen mehrfach verlangt, dass komplementäre Zugangswege in der Schweiz geschaffen bzw. ausgebaut werden.⁴ In der Folge hat sich der Bundesrat seit 2016 wiederholt bereit erklärt, die rechtlichen Grundlagen sowie die Erfahrungen anderer Staaten bei komplementären Zugangswegen für Geflüchtete zu prüfen – zuletzt im 2019 genehmigten Umsetzungskonzept Resettlement.⁵

In diesem Sinne leisten die o.g. Studie von TC Team Consult (nachfolgend zitiert als TC-Studie) und die SEM-Analyse einen wichtigen Beitrag. Die TC-Studie dokumentiert die Stärken und

¹ SFH: [Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge](#), Bern, Februar 2021.

² Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) 2021: [NGO Statement](#).

³ Ebd. S. 3.

⁴ So etwa Motion Sommaruga Carlo: «Asylwesen. Für die Einrichtung humanitärer Korridore» (16.3455); Motion Grüne Fraktion: «Bürgerkrieg in Syrien. Humanitäre Hilfe vor Ort verstärken, Flüchtlingskontingente erhöhen, private sponsorship of refugees ermöglichen» (16.4113); Fragestunde.Frage Nussbaumer: «Ermöglichung des kanadischen Systems Private Sponsorship of Refugees Program in der Schweiz» (16.5474). 2018 reichten das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) und die SFH ihre [Petition für «sichere und legale Fluchtwege in die Schweiz»](#) mit über 38'000 Unterschriften ein. 2020 unterschrieben 132 Organisationen und über 50'000 Menschen den Osterappell [#evakuierenJETZI](#). 16 Städte und Gemeinden schlossen sich zur Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» zusammen, weitere 20 Gemeinden erklärten sich zur Aufnahme von Geflüchteten bereit.

⁵ Bundesrat: [Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen \(Resettlement\): Umsetzungskonzept Resettlement vom 29. Mai 2019](#), S. 10f.

Schwächen von insgesamt 14 verschiedenen Programmen im Bereich komplementärer Zugangswege in zehn Staaten und spricht allgemeine, nicht Schweiz-bezogene Empfehlungen aus. Die SEM-Analyse dokumentiert und bewertet die derzeit in der Schweiz bestehenden Instrumente zur Aufnahme von Flüchtlingen, bemüht sich um einen Vergleich dieser Instrumente mit den in der TC-Studie vorgestellten Programmen anderer Länder und prüft in einem hypothetischen Fallbeispiel, welche rechtlichen, finanziellen und praktischen Fragen sich bei einer Erhöhung des Resettlement-Kontingents aufgrund einer Kostenübernahme durch eine Stadt ergeben würden.

Die SFH kommentiert in der vorliegenden Stellungnahme in erster Linie die Ergebnisse der SEM-Analyse und unterbreitet zugleich Vorschläge und Empfehlungen für weitere Schritte. Zunächst wird aber kurz auf die relevanten Kernergebnisse der TC-Studie eingegangen, anschliessend werden die Empfehlungen für die Schaffung von «Community Sponsorship»-Programmen (nachfolgend zitiert als CS-Programme) und von universitären Korridoren in der Schweiz erläutert. Dabei wird auch Bezug auf die Erfahrungen aus den SFH-Gastfamilienprojekten genommen. Schliesslich beleuchtet die SFH die Defizite der aktuellen Schweizer Praxis bei der Vergabe humanitärer Visa, bei der Familienzusammenführung sowie bei den Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen und legt ihre Empfehlungen zu deren Verbesserung dar.

2 Das Wichtigste in Kürze

Die SEM-Analyse liefert eine breite Auslegeordnung bestehender Instrumente sowie Bausteine für den Auf- und Ausbau von komplementären Zugangswegen in die Schweiz. Die Auslegeordnung bietet aus Sicht der SFH eine sehr gute Grundlage für die weitere Diskussion und Entscheidungsfindung.

Insgesamt entsteht durch die SEM-Analyse aus Sicht der SFH der Eindruck, die Möglichkeiten der Schweiz seien zufriedenstellend ausgeschöpft. Die SFH kommt hier zu einer anderen Beurteilung:

- In der SEM-Analyse fehlen – insbesondere im Bereich des Community Sponsorship – konkrete Handlungsempfehlungen für die Schaffung neuer Zugangswege sowie eine vertiefte Auseinandersetzung mit Gastfamilienprojekten. Diese erfüllen genau jene Stärken, welche die TC-Studie für das Community Sponsorship postuliert.
Die SFH erkennt hier ein grosses Potential. Eine ganze Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kantonen, Städten und Gemeinden ist bereit, sich stärker bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu engagieren. Auch die Bevölkerung will zunehmend einen Beitrag dazu leisten, wie sich im aktuellen Ukraine-Konflikt etwa durch das grosse Angebot von Gastfamilien zeigt. Dieses Potenzial sollte aus Sicht der SFH unbedingt verstärkt genutzt werden (können). Sie empfiehlt daher die Aufnahme der Gastfamilienprojekte in die Analyse sowie die Einführung neuer komplementärer Zugangswege in die Schweiz mit Fokus auf das Community Sponsorship. Die SFH ist gerne bereit, einen Beitrag dazu zu leisten.
- Die SEM-Analyse zeichnet aus Sicht der SFH insgesamt ein zu positives Bild der bereits existierenden Zugangswege (i.e. humanitäre Visa und Familienzusammenführung). Die Schweizer Praxis hat sich seit der Syrien-Krise deutlich verschärft und ist aktuell sehr restriktiv. Um einen realen Beitrag zur Stärkung der komplementären Zugangswege zu leisten und einen effektiven Zugang zu Schutz zu gewähren, muss sie aus Sicht der SFH dringend angepasst werden.

3 «Community Sponsorship»-Programme für Geflüchtete

Die TC-Studie liefert einen guten Überblick über das gegenwärtige Spektrum an Programmen im Bereich komplementäre Zugangswege in diversen Ländern Europas, in Kanada, Australien und Neuseeland. Bezüglich der Methodik ist allerdings unklar, inwiefern an den vorgestellten Projekten beteiligte Flüchtlinge sowie Sponsoren in die Analyse von TC Team Consult einbezogen wurden. Die SFH hält bei solchen Studien eine angemessene Beteiligung insbesondere von Flüchtlingen für unerlässlich, die in die Projekte involviert waren.

Die TC-Studie weist daraufhin, dass es bisher an einer einheitlichen Definition und an Mindeststandards für komplementäre Zugangswege mangelt und zahlreiche unterschiedliche Modelle zur Trägerschaft und zur Programmorganisation existieren. Eine interessante Erkenntnis der Studie liegt darin, dass eine *«Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (...) bei der Schaffung komplementärer Zugangswege (...) in der Regel nicht erforderlich» sei, «vielmehr wurden(zumindest bei den 14 im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchten Massnahmen) sowohl bei der Trägerschaft und Organisation als auch bei den Einreisemodalitäten und Aufenthaltstiteln auf bereits bestehende Instrumente der jeweiligen Rechtsordnungen zurückgegriffen.»*⁶ Das SEM hingegen verweist darauf, dass für ein stärkeres Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Städten wie es etwa CS-Programme vorsehen, in der Schweiz zunächst «rechtliche Grundlagen» geschaffen werden müssten.⁷ Eine hinreichende Begründung dafür fehlt aus Sicht der SFH allerdings, zumal das Beispiel der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen aus Moldawien durch die Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» im März 2022 zeigt, dass es offensichtlich unter Umständen bereits heute ohne diesen Schritt möglich ist.⁸

Für den Vergleich und die abschliessende Bewertung der Programme greift die TC-Studie auf die folgenden UNHCR-Grundprinzipien zurück: Schutzprinzip, Verantwortungsteilung, Additonalität, Dauerhaftigkeit, Verantwortungsteilung, Prinzip der Nichtdiskriminierung sowie Einheit von Familien.

Die TC-Studie kommt zum Ergebnis, dass das «Neustart im Team»-Programm (NesT)⁹ aus Deutschland und das «Blended Visa Office-Referred»-Programm (BVOR)¹⁰ aus Kanada am ehesten diesen Kriterienkatalog erfüllen. Zu den weiteren wichtigen Schlussfolgerungen gehören, dass CS-Programme tendenziell erfolgreicher sind, wenn es von Anfang an eine klare Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft gibt. Transparente schriftliche Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Akteuren eines Programmes sind dabei hilfreich, um Missverständnisse und falsche Erwartungen zu vermeiden. Eine Schlüsselrolle weist die Studie effizienten Koordinationsmechanismen zu, um ehrenamtliche Sponsoren ausreichend zu unterstützen und um die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren zu erleichtern. Im deutschen NesT-Programm übernimmt die Zentrale Koordinierungsstelle (ZKS) diese Funktion. Zudem sieht die Studie geeignete Vorbereitungs- und Trainingsmassnahmen für die zivilgesellschaftlichen Akteure, eine engmaschige Begleitung sowie einen regelmässigen Austausch als wichtige Faktoren für die Wirksamkeit der Programme. Die Programme

⁶ TC Team Consult SA: Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, 2022, S. 13.

⁷ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S.33.

⁸ Die Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» zeigte sich im März 2022 bereit, die Unterbringung von 380 Personen aus Moldawien sicherzustellen, die im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine vom Bund aufgenommen werden. Der Bund hatte die Allianz zuvor um die Aufnahme von 500 Personen angefragt. Die Allianz erteilte diese Zusage unter der Bedingung, dass die Unterbringung vollständig vom Bund finanziert werde, d.h. ohne finanzielle Beteiligung der Städte.

⁹ Das im Jahr 2019 in Deutschland eingeführte [Pilotprojekt «Neustart im Team \(NesT\)»](#), beinhaltet die Aufnahme von 500 besonders schutzbedürftigen Geflüchteten mit unterstützendem Engagement privater Akteure (Bürger, NGO, Firmen etc.) Eine eigens für das Pilotprogramm eingerichtete zivilgesellschaftliche Kontaktstelle dient dabei als Ansprechpartnerin für Mentoring-Gruppen und unterstützt diese bei der Betreuung der Geflüchteten. Jene werden analog zum Resettlement-Verfahren von UNHCR ausgewählt und von deutschen Behörden überprüft.

¹⁰ [Blended Visa Office-Referred Program: About the process.](#)

sollten den Geflüchteten ausserdem eine längerfristige Perspektive bieten. Des Weiteren sorgen laut der TC-Studie umfassende Kommunikations- und Sensibilisierungsmassnahmen für eine bessere Akzeptanz von Aufnahmeprogrammen in der Öffentlichkeit.

Die TC-Studie spricht zwar keine Schweiz-spezifischen Empfehlungen aus, sie kann aber bei der Konzeption von Projekten im Bereich der komplementären Zugangswege für die Schweiz dennoch von grossem Nutzen sein: Die Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Staaten bei der Einführung von komplementären Zugangswegen ist hilfreich, um Risiken und Probleme zu verringern.

3.1 SFH plädiert für die Einführung von neuen komplementären Zugangswegen in die Schweiz

Aufgrund der Ergebnisse der TC-Studie sowie eigenen Erkenntnissen und Erfahrungen betrachtet die SFH insbesondere Programme im Bereich des Community Sponsorship und der universitären Korridore als vielversprechende Möglichkeiten für die Schweiz, um einen effektiven Beitrag zum dringend benötigten Ausbau von komplementären Zugangswegen für Schutzsuchende zu leisten. Über CS-Programme können NGO, Unternehmen, Gemeinden, Privatpersonen oder andere Entitäten die Aufnahme und Integration von Schutzsuchenden finanziell, praktisch und/oder ideell unterstützen. CS-Programme existieren in mehreren Ländern (z.B. Kanada) schon seit vielen Jahren in diversen Modellen, abhängig vom jeweiligen nationalen Kontext und der spezifischen Rechtslage.

Unterschieden werden kann hierbei zwischen CS-Programmen, die als reine Integrationsinstrumente für üblicherweise im Rahmen des Resettlement aufgenommene Flüchtlinge fungieren (wie die CS-Programme in Irland und UK) und CS-Programmen, durch die zusätzliche Flüchtlinge von einem Staat aufgenommen werden und die somit einen eigenständigen komplementären Zugangsweg darstellen (wie das deutsche NesT-Programm). CS-Programme haben sich in vielerlei Hinsicht als erfolgreich erwiesen. Die TC-Studie listet folgende Stärken von CS-Programmen auf:

- Die Integration von Flüchtlingen wird von Anfang an von einer engagierten Gruppe unterstützt;
- Die Flüchtlinge erhalten Zugang zu sozialem Kapital, das die staatlichen Behörden zumeist nicht in diesem Ausmass bieten können, wie z. B. zusätzliche Informationen zu Möglichkeiten im Bereich Wohnraum und Arbeit sowie soziale Verbindungen/Netzwerke;
- Durch die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern werden zusätzliche Ressourcen mobilisiert, die die Integration auf eine (kosten-) effizientere Weise unterstützen;
- Die verstärkte gesellschaftliche Unterstützung für Flüchtlinge führt zu einem positiven öffentlichen Diskurs in diesem Bereich.¹¹

Ein weiteres wichtiges Argument für die Einführung von (neuen) CS-Programmen in der Schweiz besteht darin, dass solche Programme bereits in mehreren anderen Ländern seit Jahren erfolgreich praktiziert werden und diesbezüglich umfangreiche Erfahrungswerte zur Verfügung stehen, die bei der Entwicklung entsprechender CS-Programmen für die Schweiz äusserst dienlich sein könnten. Des Weiteren erreichten einige der CS-Programme das höchste Rating bei den von TC Team Consult untersuchten Projekte.¹²

Auch existieren mehrere Netzwerke, die Unterstützung beim Erfahrungsaustausch und der Programmkonzeption leisten wie etwa das Quality Sponsorship Network von SHARE¹³, dem diverse staatliche und zivile Institutionen angehören, die in verschiedenen Ländern Europas CS-Programme durchführen; das von der European Union Agency for Asylum (EUAA) koordinierte Netz

¹¹ TC Team Consult SA: Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, 2022, S. 59.

¹² Ebd.: S. 97.

¹³ Share Network: [Share projects: Quality Sponsorship Network](#) (QSN)

für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie die kanadische Global Refugee Sponsorship Initiative.¹⁴

3.1.1 Pilotprojekt Community Sponsorship

Die SFH regt eine schrittweise Einführung von CS-Programmen in der Schweiz an. In einem ersten Schritt könnte mit einem Pilotprojekt begonnen werden, welches an das deutsche NesT-Programm angelehnt ist und die Aufnahme einer begrenzten Anzahl von zusätzlichen Resettlement-Flüchtlingen beinhalten würde, die über die vom Bund alle zwei Jahre beschlossenen Kontingente hinausgeht.

Die Auswahl der Personen könnte dabei nach den Kriterien des Resettlement-Verfahrens durch UNHCR und das SEM erfolgen; es würde sich also um nach internationalen Standards anerkannte Flüchtlinge handeln, und der Bund wäre wie bisher nach geltendem Recht für die Auswahl der Flüchtlinge zuständig. Der Bund könnte in jedem Einzelfall überprüfen, ob es sich tatsächlich um besonders schutzbedürftige Flüchtlinge gemäss den Resettlement-Kriterien des UNHCR handelt und ob allfällige Ausschlussgründe vorliegen.¹⁵ Die SFH plädiert bei der Auswahl der Flüchtlinge dafür, einen stärkeren Fokus auf die am stärksten gefährdeten Flüchtlingsgruppen zu legen – namentlich unbegleitete Kinder und Jugendliche, alleinstehende Mütter mit Kindern, Flüchtlinge mit Behinderungen sowie LGBTQI*-Flüchtlinge. Kriterien wie Nationalität, Religion, Familiengrösse und Gesundheitszustand sollten die Auswahl nicht beeinflussen.¹⁶

Die im Rahmen des Schweizer Resettlement-Programms übliche dreitägige Pre-Departure Orientation (PDO) könnte für die Flüchtlinge innerhalb neuer CS-Programme ebenfalls vom Bund organisiert werden – idealerweise in verstärkter Zusammenarbeit mit den für die spätere Integration zuständigen Gemeinden und Sponsorengruppen sowie mit bereits integrierten Flüchtlingen. Auch die Einreise in die Schweiz könnte vom Bund organisiert werden, wie es bereits für Resettlement-Flüchtlinge üblich ist. Die Aufnahme würde in jenem Kanton bzw. in jener Gemeinde erfolgen, der/die an dem Programm beteiligt ist bzw. in dem/der sich die private Sponsorengruppe befindet.

In bestehenden CS-Programmen hat es sich als hilfreich erwiesen, im Vorfeld der Umsetzung ein sogenanntes «Initial Policy Framework» zu schaffen, in dem alle relevanten Definitionen, Prinzipien und Prozesse abgebildet werden, wie es etwa beim irischen Programm des Community Sponsorship der Fall ist.¹⁷ Sinnvoll bei einem Schweizer CS-Programm könnte auch eine Vereinbarung zwischen dem SEM und/oder beteiligten Städten und Gemeinden und den Sponsorengruppen sein, in der die Pflichten der Stakeholder klar definiert und dokumentiert werden. Neben den Rechten und Pflichten der beteiligten Akteure sollten zudem mögliche Exit-Strategien benannt werden, für den Fall, dass es einem der beteiligten Stakeholder nicht mehr möglich ist, an dem Projekt weiterhin teilzunehmen.

Mit der Einführung eines solchen CS-Programms würde auch die Schweiz einen effektiven, wirklich komplementären Zugangsweg für besonders vulnerable Flüchtlinge schaffen. Zivilgesellschaftliche Akteure würden in enger Zusammenarbeit mit interessierten Städten und Gemeinden somit neben dem Bund verstärkt an der Aufnahme und der sozialen Integration der Flüchtlinge beteiligt. Interessierte Kantone, Städte, Gemeinden und private Sponsorengruppen könnten sich die organisatorischen und finanziellen Verantwortlichkeiten mit dem Bund teilen, wobei die genaue Aufteilung und ihre Dauer abzuklären wären. Eine Möglichkeit könnte etwa darin bestehen, dass der Bund den Kommunen für die zusätzlichen Flüchtlinge in den ersten zwei Jahren keine oder eine geringere Globalpauschale zahlt und/oder die Integrationspauschale des Bundes reduziert wird. Die am Programm beteiligten Kantone, Städte, Gemeinden

¹⁴ Global Refugee Sponsorship Initiative: [Community Sponsorship](#).

¹⁵ Alternativ könnte die Einreise von Flüchtlingen im Rahmen eines zukünftigen Community Sponsorship Programms auf Basis von Art. 4 Abs. 2 VEV erfolgen. In diesem Fall wäre es aber unabdingbar, dass das Verfahren grundlegend erleichtert und weniger restriktiv gehandhabt wird.

¹⁶ Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) 2021: [NGO Statement](#), S. 2.

¹⁷ Vgl. [Community Sponsorship Ireland - Initial Policy Framework](#).

oder privaten Sponsorengruppen würden sich dann im Rahmen des jeweiligen Projektes bereit erklären, diese Differenz teilweise oder ganz ausgleichen.

Es müsste im Detail geprüft werden, ob und welche Gesetzesänderungen oder Ergänzungen im Einzelnen für die Durchführung eines solchen CS-Programmes erforderlich werden würden. Die SEM-Analyse betont, dass *«es den Kantonen aus bundesrechtlicher Sicht unbenommen»* sei, *«für eine bestimmte Gruppe eine spezielle Umsetzung der Integration und Ausrichtung der Asylsozialhilfe in den Städten vorzusehen. Voraussetzung dazu ist, dass dies das kantonale Sozialhilferecht zulässt und im Kanton der politische Wille vorhanden ist, eine spezifische Regelung zu treffen. Eine solche Regelung könnte beispielsweise mittels einer Vereinbarung zwischen Kanton und Stad/Gemeinde erfolgen»*.¹⁸ Zu prüfen wären somit die kantonalen Sozialhilferegulungen sowie die Möglichkeit, eine solche spezielle Vereinbarung auch zwischen einem Kanton und einer Sponsorengruppe zu treffen, unter Einbezug der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

3.1.2 Universitäre Korridore

Zusätzlich zu dem o.g. Programm im Bereich Community Sponsorship könnten universitäre Korridore als komplementärer Zugangsweg für die Schweiz in Betracht gezogen werden. Derzeit ist die gesetzliche Grundlage für eine Einreise bzw. Zulassung zu Aus- oder Weiterbildungszwecken von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz in Art. 27 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) geregelt. Die Zulassungsvoraussetzungen sind für Flüchtlinge, die sich ausserhalb der Schweiz befinden, kaum zu erfüllen, und die Programme sehen keinen Verbleib der Studenten in der Schweiz nach Abschluss ihres Studiums vor.

Daher plädiert die SFH zur Schaffung von universitären Korridoren als komplementärer Zugangsweg für junge Flüchtlinge, die sich noch in Erstaufnahmeländern befinden. Dadurch könnten über das bestehende Resettlement-Kontingent hinaus zusätzliche Flüchtlinge Schutz in der Schweiz finden und dabei von Universitäten und zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich auch aus Studierenden zusammensetzen können, in Form von CS-Programmen unterstützt werden. Das bewährte Programm des World University Service Canada (WUSC)¹⁹ oder das UNICORE-Programm in Italien²⁰ sind in dieser Hinsicht beispielhaft: Beide Programme bieten anerkannten Flüchtlingen eine dauerhafte Perspektive und verzichten auf eine gesetzliche Voraussetzung der gesicherten Wiederausreise (in der Schweiz verankert in Art. 5 AIG). Solche Programme könnten anfänglich für eine kleine Anzahl von besonders schutzbedürftigen, vom UNHCR anerkannten Flüchtlingen aufgelegt und später ausgeweitet werden. Auch hier könnte die Auswahl der Flüchtlinge durch den Bund erfolgen in Kooperation mit dem UNHCR sowie den beteiligten Universitäten.

3.2 Schweizer Erfahrungswerte mit Community Sponsorship

In der Schweiz existieren ebenfalls bereits Elemente von CS-Programmen und damit wichtige, lokale Erfahrungswerte und Strukturen. Dazu zählen u.a. das Pilot-Gastfamilienprojekt der SFH für afghanische, syrische und eritreische Flüchtlinge (2015-2018) sowie das aktuelle Gastfamilienprojekt der SFH für ukrainische Geflüchtete. Diese Projekte werden in der TC-Studie und der SEM-Analyse leider nicht bzw. nur sehr begrenzt erwähnt.²¹

Beim Gastfamilienprojekt während der Syrienkrise handelt es sich um ein Pilotprojekt in vier Kantonen (AG, BE, VD, GE). Dabei konnte die SFH zwischen 2015 und 2018 insgesamt 138

¹⁸ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S.34.

¹⁹ World University Service of Canada: [Student Refugee Program - Finding Hope in Higher Education \(wusc.ca\)](https://www.wusc.ca/)

²⁰ UNHCR Italy: [University Corridors](https://www.unhcr.org/italy/en/programs/university-corridors).

²¹ Die SEM-Analyse erwähnt das SFH-Gastfamilienprojekt nicht explizit. Es wird lediglich auf S. 3 angemerkt: *«Hingegen könnte allenfalls die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Unterbringung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden. Es fehlen allerdings entsprechende Erfahrungswerte hinsichtlich den längerfristigen organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Konsequenzen aus der Umsetzung. Sobald solche Erfahrungswerte vorliegen, wird eine Evaluation ins Auge gefasst werden»*.

anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene während mindestens zwölf Monaten bei insgesamt 104 Gastfamilien platzieren. Per Januar 2019 hat die SFH das Integrationsprojekt an lokal verankerte Organisationen mit grosser Betreuungserfahrung übergeben.²²

Im aktuell laufenden SFH Gastfamilienprojekt für ukrainische Flüchtlinge koordiniert die SFH im Auftrag des Bundes und in Zusammenarbeit mit ihren Partnerorganisationen die Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten bei privaten Gastfamilien. Dabei kommen der SFH die Erfahrungswerte aus dem o.g. Pilotprojekt zugute und sie konnte ihre Expertise in diesem Bereich weiter ausbauen und an Kantone und Gemeinden vermitteln.

Die SFH begleitet dabei den gesamten Prozess von der Platzierung der Geflüchteten bei Gastfamilien in den Bundesasylzentren sowie in einigen Kantonen bis hin zu deren Betreuung durch ein Hilfswerk oder die zuständige Behörde. Im ständigen Austausch mit den Behörden auf Bundesebene, den Kantonen, den Städten und den Gemeindeverbänden strebt die SFH dabei die Umsetzung von qualitativen Mindeststandards für die Platzierung bei Gastfamilien und deren Betreuung an. Für kantonale und kommunale Akteure stellt die SFH ein entsprechendes Instrumentarium sowie eine eigens entwickelte Fallführungssoftware zur Verfügung.

Die beiden SFH-Gastfamilienprojekte können als erfolgreiche Elemente von Community Sponsorship betrachtet werden. Das Projektprinzip ist, dass alle Gewinner sind: die Geflüchteten, die Gastfamilien und die Behörden. Integration wird als ein wechselseitiger Prozess gesehen zwischen der Zivilgesellschaft, die sich engagiert und im Gegenzug vom kulturellen Austausch profitiert, und Geflüchteten, die durch den Kontakt mit den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz die Sprache schneller lernen und ihre Integrationsperspektive verbessern. Gastfamilien unterstützen ihre Gäste bei Alltagsfragen, Behördengängen, helfen bei der Stellensuche oder bei der Schule und stellen oft ihr persönliches Netzwerk zur Unterstützung der Geflüchteten zur Verfügung. Die Behörden werden bei diesen Aufgaben entsprechend entlastet. Ausserdem führt die verstärkte gesellschaftliche Unterstützung für Flüchtlinge zu einem positiven öffentlichen Diskurs, mindert Vorurteile und Diskriminierung und führt so die humanitäre Tradition der Schweiz fort. Im Fazit erkennt die SFH mit Gastfamilien dieselben Stärken, wie TC Team Consult beim Community Sponsorship.

Wie in der SEM-Analyse angeregt, plädiert auch die SFH für eine systematische Evaluierung der Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten bei Gastfamilien in der Schweiz durch externe Fachspezialist*innen, um weitergehende Informationen zu den Stärken und Schwächen dieses Modells zu erhalten. Einige Kantone haben zudem seit der Syrienkrise Gastfamilienprojekte für andere Flüchtlingsgruppen durchgeführt (BS, VD, SH). Auch diese Projekte sowie das Gastfamilienprojekt der SFH während der Syrienkrise könnten in die Evaluation einbezogen werden, da sich bei anderen Flüchtlingsgruppen mitunter andere Fragestellungen ergeben. So sind etwa die transkulturellen Kompetenzen der Gastfamilien wesentlich bedeutender. Die Ergebnisse der Evaluation werden – zusammen mit den Erfahrungen von CS-Programmen in anderen Ländern – für die Konzeption zukünftiger CS-Programme in der Schweiz sehr nützlich sein.

Sobald eine systematische Evaluation vorliegt und insofern die Ergebnisse eine Weiterführung von Gastfamilienprojekten sinnvoll erscheinen lassen, wird die SFH einen erneuten Anlauf nehmen, um Gastfamilien auch für andere anerkannte Flüchtlingsgruppen, wie etwa Resettlement-Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene oder UMA einzusetzen. Dafür müssen in erster Linie Kantone und Gemeinden überzeugt werden. Wichtig ist aber auch, dass das SEM eine klare Haltung einnimmt und prüft, wie es diese Form des Community Sponsoring seinerseits unterstützen kann. Die SFH ist bereit, ihre Expertise einzubringen, die Koordination weiterzuführen und entsprechende Projekte in Kantonen und Gemeinden zu unterstützen.

²² Im Kanton Aargau an den Verein Familynetwork, im Kanton Bern an den Verein prima familia, in der Waadt an die Stiftung Le Relais und im Kanton Genf an das kantonale Sozialamt Hospice général (vgl. SFH: [Medienmitteilung](#) vom 03.12.2018).

4 Bestehende komplementäre Zugangswege in die Schweiz

Die SEM-Analyse zielt auf eine Bestandsaufnahme der gegenwärtig in der Schweiz existierenden Instrumente im Bereich der komplementären Zugangswege sowie auf eine Prüfung, inwieweit die in anderen Staaten angewandten Instrumente mit den bestehenden Rechtsgrundlagen der Schweiz vereinbar sind. Weiter enthält die SEM-Analyse ein hypothetisches Fallbeispiel, bei dem sich eine Stadt bereit erklärt, finanziell für zusätzliche Resettlement-Flüchtlinge aufzukommen. Das SEM kommt zum Ergebnis, dass sich ein derartiges Projekt grundsätzlich realisieren liesse, auch wenn diverse Belange vorgängig abgeklärt und gewisse Gesetzesänderungen erforderlich würden. Die SFH begrüsst diese Einschätzung, umso mehr als sich in der Vergangenheit diverse Schweizer Städte wiederholt für eine «eigenständige» Aufnahme von zusätzlichen Geflüchteten ausgesprochen haben. Für die Umsetzung eines solchen Programmes könnte die jeweilige Stadt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und/oder Gruppen von engagierten Privatpersonen zusammenarbeiten. Die SFH spricht sich dafür aus, dieses Szenario mit den Kantonen und Gemeinden zu vertiefen. Auch sollte das SEM konkretisieren, ob und welche Gesetzesänderungen tatsächlich notwendig wären, um ein stärkeres zivilgesellschaftliches Engagement in der Schweiz zu ermöglichen.

Des Weiteren kommt das SEM in seiner Analyse zu dem Ergebnis: *«Das schweizerische Recht sieht bereits heute Möglichkeiten vor, schutzbedürftigen Menschen zusätzlich zum klassischen Resettlement einen sicheren und regulären Weg in die Schweiz zu ermöglichen. Dem Konzept der komplementären Zugangswege können in der Schweiz das humanitäre Visum, die Familienzusammenführung und der Familiennachzug, das Visum für Aus- oder Weiterbildung sowie das Visum für Erwerbstätigkeit zugeordnet werden. Somit kennt auch die Schweiz die meisten der im Ausland angewandten Instrumente der komplementären Zugangswege.»*²³

Dazu hält die SFH fest, dass das Schweizer Asylrecht neben dem Resettlement zwar in der Tat weitere taugliche Instrumente bietet, um Geflüchtete eine rasche und sichere Aufnahme und Schutz in der Schweiz zu ermöglichen. Aufgrund der äusserst restriktiven Praxis entfalten diese Instrumente aber kaum Wirkung.

4.1 Humanitäre Visa

Die Möglichkeit, ein Asylgesuch bei einer Schweizer Botschaft im Ausland einzureichen, wurde 2012 abgeschafft. Als gleichwertigen Ersatz für dieses sog. Botschafts asyl wurde der Stimmbevölkerung dabei vom Bundesrat in Aussicht gestellt, *«dass Personen, die direkt an Leib und Leben gefährdet sind, weiterhin dank einem humanitären Visum in der Schweiz Schutz finden können»*. Theoretisch sind humanitäre Visa tatsächlich ein flexibles Instrument, um besonders schutzbedürftigen Geflüchteten aus humanitären Gründen rasch die sichere und legale Einreise in die Schweiz zu ermöglichen. In der Praxis zeigt sich seither allerdings, dass nur sehr wenige Geflüchtete diese Möglichkeit auch tatsächlich erhalten. Die aktuelle Praxis der Schweiz bei der Erteilung von humanitären Visa ist äusserst restriktiv und die Zahl der ausgestellten Visa zunehmend gering; so sank die Anzahl von 228 Visa im Jahr 2016 auf lediglich 94 Visa im Jahr 2021²⁴ – davon nur 37 für afghanische Staatsbürger*innen, trotz über 10'000 Anfragen von Afghan*innen.²⁵ Die Quote verweigerter Visa stieg seit Ende 2018 von 88 Prozent auf 94 Prozent im Jahr 2021.²⁶

²³ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 4.

²⁴ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 17.

²⁵ Schweizerisches Rotes Kreuz: *Zu hohe Hürden für humanitäre Visa*, 11.04.2022.

²⁶ Das SEM weist darauf hin, dass die humanitären Visa erst seit 2016 statistisch ausgewertet werden können und die verweigeren Visaanträge erst seit dem 15. September 2018 (Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 17).

Der Zugang zu humanitären Visa ist denn auch an hohe Anforderungen und einschränkende Bedingungen geknüpft und wird durch formale und technische Hürden erschwert. Die offiziellen Informationen sind für gefährdete Personen kaum einsehbar und zu wenig detailliert. Oftmals befindet sich im Herkunfts- oder Aufenthaltsstaat der an Leib und Leben gefährdeten Personen keine Schweizer Vertretung und/oder die Reise zu einer Botschaft stellt eine zu grosse Gefahr dar. Die Orientierung des SEM an Risikoprofilen trägt der geschlechtsspezifischen Problematik nicht Rechnung, da es insbesondere für Frauen sehr schwierig ist, einem Risikoprofil wie vom SEM definiert zu entsprechen, obwohl sie tatsächlich mehrfach diskriminiert und gefährdet sind und in ihrem Herkunftsland keinen Zugang zu Schutz haben. Als Folge der äusserst restriktiven Praxis bei der Ausstellung humanitärer Visa und der hohen Ablehnungsrate hat das Schweizerische Rote Kreuz seine Beratungstätigkeit für Antragsteller*innen in diesem Feld 2021 aufgegeben.²⁷

Die SFH empfiehlt daher, die hohen Anforderungen und einschränkenden Bedingungen abzubauen und die formalen und technischen Hürden zu beseitigen. Insbesondere die Drittstaatenregelung sollte aufgehoben werden – im Minimum dann, wenn sich eine Person ausschliesslich zum Visumsverfahren in ein anderes Land begibt oder dort keinen effektiven und dauerhaften Schutz findet. Zudem sollten Informationen über das humanitäre Visum und zur Antragsstellung beim SEM und den Schweizer Vertretungen leichter zugänglich sein, die Antragsstellung sollte elektronisch erfolgen können und das Antragsformular revidiert werden. Da das humanitäre Visum per se noch keine nachhaltige Aufenthaltsregelung gewährleistet, ist die Einreichung eines Asylgesuchs notwendig. Wichtig ist es daher auch, dass die vorhandenen Informationen vom Visumsgesuch für das Asylverfahren zugänglich sind.

Die humanitären Visagesuche sollten zudem in zeitnaher Frist entschieden und Ablehnungsbescheide individuell und bezogen auf die jeweilige Situation der Antragsteller verfasst werden. Des Weiteren könnte die Schweiz mit Hilfe neuer Spezialweisungen an Leib und Leben bedrohte Menschen aufnehmen, so wie zuvor mit den Spezialweisungen für Syrien. Die SFH bedauert, dass etwa für Afghanistan seit der erneuten Machtergreifung der Taliban im August 2021 keine solchen Spezialweisungen beschlossen wurden.

Schliesslich verzichtet die SEM-Studie leider auf eine hinreichende Darstellung und Analyse des Botschaftsasyls, das eine wichtige Ergänzung der bestehenden komplementären Zugangswege darstellen würde. Dessen Wiedereinführung wird denn auch im Parlament erneut gefordert²⁸ angesichts der Tatsache, dass sich die humanitären Visa in der Praxis nie zu einem adäquaten Ersatzinstrument entwickelt haben.

4.2 Familienzusammenführung

Wenn ein Elternteil alleine ein Asylgesuch in der Schweiz stellt und einen Schutzstatus erhält, kann er oder sie je nach Rechtsstatus einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen. Die Kriterien für eine Familienzusammenführung sind in der Schweiz indes streng – eine schnelle und effiziente Wiedervereinigung der Familie ist oftmals nicht möglich. Mit Blick auf die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und auf das von der Bundesverfassung garantierte Recht auf Familie sind die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Familiennachzug bei Geflüchteten in der Schweiz sehr problematisch. Deren Recht auf Familienzusammenführung ist in mehrfacher Hinsicht stark eingeschränkt – vielen dauerhaft in der Schweiz lebenden Menschen wird dadurch die Möglichkeit verwehrt, hier mit ihren Angehörigen ein Familienleben zu führen. Besonders kritisch ist die Situation für vorläufig Aufgenom-

²⁷ Schweizerisches Rotes Kreuz: [Zu hohe Hürden für humanitäre Visa](#), 11.04.2022.Ebd.

²⁸ Die Motion Marti, Samira (21.3273): «Wiedereinführung des Botschaftsasyls» ist im Parlament hängig.

mene, deren Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland nicht möglich ist: Die dreijährige Wartezeit ist nicht gerechtfertigt und die strengen wirtschaftlichen Kriterien stellen hohe Hürden dar – die bestehenden Auflagen für den Familiennachzug sind kaum erfüllbar.²⁹

Die SFH empfiehlt daher, den Zugang zum Recht auf Familienzusammenführung zu erleichtern und Programme zu deren Unterstützung und Förderung einzurichten, die den Zugang zu Informationen verbessern und das Visumantragsverfahren vereinfachen. In Fällen, die nicht in den Anwendungsbereich der Familienzusammenführung fallen, sollten Programme für die Aufnahme aus humanitären Gründen eingerichtet werden (z. B. für humanitäre Visa).

Das Recht auf Familienzusammenführung muss für alle Schutzberechtigten gleichermassen gelten, insbesondere auch für vorläufig Aufgenommene in der Schweiz, für die heute starke Einschränkungen gelten (dreijährige Wartezeit, strenge ökonomische Auflagen). Dass die Familie zusammenleben kann, ist ein Menschenrecht. Neben völkerrechtlichen Verträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährt auch die Bundesverfassung dieses Grundrecht. Zudem ist es eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration.

Der bislang eng ausgelegte Familienbegriff sollte so erweitert werden, dass er den gelebten familiären Realitäten in den Heimat- und Herkunftsländern angemessen Rechnung trägt. Über die Kernfamilie hinaus sollte die Schweiz auch weitere Bezugspersonen für den Familiennachzug berücksichtigen, wenn gemäss den individuellen Umständen eine enge Bindung oder ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Dies gilt z.B. für Geschwister, Eltern, Grosseltern oder Enkelkinder sowie weitere Personen je nach Einzelfallkonstellation. Bei Kindern ist immer abzuklären, ob es dem übergeordneten Kindesinteresse entspricht, mit der Bezugsperson zusammenzuleben.

4.3 Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung für Geflüchtete

In Bezug auf den Zugang zu Aus- und Weiterbildungsprogrammen räumt auch das SEM ein, dass für Geflüchtete «beträchtliche Hürden» existieren, um ein Visa zu Aus- und Weiterbildungszwecken für die Schweiz zu erhalten. Zwar bestehen diverse Stipendienprogramme von Kantonen, Hochschulen, Stiftungen oder anderen Bildungseinrichtungen, um Personen die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Diese sind jedoch nicht ausreichend und nicht speziell auf die Bedürfnisse von Geflüchteten zugeschnitten. Die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen sind namentlich für besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge nur schwer erfüllbar, und die Bedingung der gesicherten Wiederausreise nach Abschluss der Ausbildung verwehrt Flüchtlingen eine langfristige Perspektive.

Zwar erachtet das SEM die Einführung eines CS-Programms zur finanziellen Unterstützung bei der Ausbildung von Flüchtlingen rechtlich für möglich, verweist aber darauf, dass in einem solchen Szenario interessierte Flüchtlinge dennoch die regulären Zulassungsvoraussetzungen zum Studium in der Schweiz erfüllen müssten. Somit kämen nur Flüchtlinge mit einem gesicherten Aufenthaltstitel in einem sicheren Drittstaat in Frage, die nach Abschluss der Ausbildung auch wieder zurückkehren müssten. Besonders schutzbedürftig sind jedoch zumeist jene Flüchtlinge, die sich noch nicht in einem sicheren Drittstaat aufhalten, sondern im Erstzufluchtsland; diese Menschen benötigen dauerhaften Schutz und eine langfristige Perspektive. Auch Visa zur Erwerbstätigkeit sind für Flüchtlinge ausserhalb der Schweiz nur in äusserst seltenen Fällen zugänglich. Das SEM erkennt denn auch an, dass *«die grosse Mehrheit der Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen kaum erfüllen können»*.³⁰

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass gegenwärtig angesichts der Schweizer Praxis weder humanitäre Visa noch Familienzusammenführung und -nachzug noch das Visum für

²⁹ Dies zeigt eine im November 2017 veröffentlichte Studie des Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), welche mit Unterstützung von UNHCR verfasst worden ist. Vgl: Stephanie A. Motz: [Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen](#), Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), 2017.

³⁰ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 27.

Aus- oder Weiterbildung oder das Visum für Erwerbstätigkeit als effektive Instrumente im Rahmen der komplementären Zugangswege in der Schweiz fungieren.

5 Fazit

Angesichts der wachsenden Zahl besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge weltweit gewinnen Resettlement und komplementäre Zugangswege zunehmend an Bedeutung. Da staatliche Beiträge den weltweiten Bedarf bei weitem nicht decken, wird die Rolle der Zivilgesellschaft zunehmend wichtiger. Die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen hat in der Schweiz eine lange Tradition und geniesst breiten Rückhalt in der Bevölkerung. Eine ganze Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kantonen, Städten und Gemeinden ist bereit sich stärker zu engagieren. Auch wachsende Teile der Bevölkerung haben Interesse, sich bei der Unterstützung und Integration von Flüchtlingen einzubringen, und viele leisten bereits einen tatkräftigen Beitrag, wie etwa derzeit bei der Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten. Dieses Potenzial sollte aus Sicht der SFH verstärkt genutzt werden (können): Projekte im Bereich des Community Sponsoring bieten dafür eine ausgezeichnete Möglichkeit. Gemäss der TC-Studie ist bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft die professionelle Koordination und kontinuierliche Begleitung durch hauptamtliche Akteure ein massgeblicher Faktor für den Programmserfolg. Die SFH steht gerne bereit, eine solche Koordinationsrolle zu übernehmen und ein erstes Pilotprojekt zu leiten. Des Weiteren ist eine geänderte Praxis bei der Anwendung der bereits bestehenden komplementären Zugangswege in die Schweiz dringend geboten, damit diese Instrumente eine effektive Schutzwirkung für weitaus mehr Geflüchtete entfalten können, als dies derzeit der Fall ist.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Studienprojekt des SEM wichtige Bausteine für den notwendigen Ausbau von komplementären Zugangswegen in der Schweiz liefert. Damit das Studienprojekt zeitnah in einem stärkeren Beitrag der Schweiz bei der Bewältigung der globalen flüchtlingspolitischen Herausforderungen mündet, regt die SFH an, den Dialog im Rahmen der Begleitgruppe Resettlement sowie mit Städten, Gemeinden, Kirchen und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Blick auf die Realisierung von möglichen Pilotprojekten voranzutreiben und zu konkretisieren. Die SFH sieht den weiteren Etappen auf diesem Weg erwartungsvoll entgegen und stellt dafür ihre Expertise und Erfahrungen gerne zur Verfügung.

UNHCR-Stellungnahme zur Analyse des Staatssekretariats für Migration zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz

Einleitung

UNHCR dankt für die Zustellung der TC Teamconsult Studie „Komplementäre Zugangswegen für Menschen auf der Flucht: Ein Länderverweis“ vom 24. März 2022 (nachfolgend zitiert als TC-Studie) sowie der Analyse des Staatssekretariats (SEM) zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz (nachfolgend zitiert als SEM-Analyse) per E-Mail vom 26. August 2022. UNHCR dankt ferner für die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen.

Die nachfolgenden Anmerkungen beziehen sich auf wichtige, ausgewählte Punkte der SEM-Analyse. Grundlage der UNHCR-Kommentare sind, neben dem Globalen Flüchtlingspakt¹ und den darauf basierenden Umsetzungsstrategien,² weitere in der TC-Studie erwähnte UNHCR-Positionen, sowie die UNHCR-Empfehlungen zu regulären Zugangswegen in die Schweiz vom Januar 2022.³ Letzteres Dokument befindet sich im Anhang dieser Empfehlungen.

Angesichts der hohen Zahl von weltweit Vertriebenen, die 2022 die 100-Millionen-Grenze überschritten hat, ist der Bedarf an Resettlement und anderen regulären Zugangswegen zunehmend gestiegen. Die zur Verfügung stehenden Resettlement-Plätze können diesen Bedarf bei weitem nicht decken. Die Schaffung solcher Zugangswegen gehört daher zu den Kernzielen des Globalen Paktes für Flüchtlinge und den darauf basierenden oben erwähnten Strategien, wie aktuell der UNHCR *Roadmap 2030* für Drittlandlösungen.⁴ Auch die Migrationsforschung hält „vor dem Hintergrund der Veränderung im internationalen Flüchtlingsschutzsystem [...] Ausbau und Diversifizierung von komplementären Zugangswegen für Schutzsuchende als dringend notwendig und geboten“ (TC-Studie, S. 36).

¹ United Nations (UN), Global Compact on Refugees (Dezember 2018), verfügbar unter: [UNHCR - Global Compact on Refugees – Booklet](#).

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways (Juni 2019), verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/10/Three-Year-Strategy-on-Resettlement-and-Complementary-Pathways.pdf> sowie die Nachfolgestrategie: UNHCR: Third Country Solutions for Refugees: Roadmap 2030. The next phase of the Three Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways (2019-2021), (Juni 2022), verfügbar unter: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2022-08/Third%20Country%20Solutions%20for%20Refugees%20-%20Roadmap%202030.pdf>.

³ UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein, Resettlement und komplementäre Zugangswegen (Januar 2022), verfügbar unter: [20220128_Brochure_Resettlement_DE.pdf \(unhcr.org\)](#).

⁴ Siehe oben Fussnote 2.

UNHCR begrüsst daher nachdrücklich, dass der Schweizer Bundesrat im Umsetzungskonzept Resettlement von 2019 beschlossen hat, die rechtlichen Grundlagen sowie die Erfahrungen anderer Staaten bei komplementären Zugangswegen für Geflüchtete und Vertriebene zu prüfen.⁵

Nun liegt mit der SEM-Analyse erstmalig eine umfassende Übersicht über alle existierenden, regulären Zugangswege in die Schweiz vor. Dies ist zudem die erste Prüfung einer schon verschiedentlich geforderten Involvierung der Schweizer Städte und Gemeinden in solche Programme. Das umfangreich erarbeitete Material wird helfen, die Diskussion um reguläre Zugangswege in die Schweiz weiterzuführen. UNHCR ist erfreut über das Ergebnis der Studie, dass bereits unterschiedliche, legale Zugangswege in die Schweiz vorhanden sind, die Flüchtlingen offenstehen. Ebenso ist UNHCR erfreut, dass die Studie „ein stärkeres Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Städten angelehnt an das Community Sponsorship Programme grundsätzlich für vorstellbar hält“.

Allerdings legt die TC-Darstellung existierender Zugangswege nahe, dass diese bereits ausreichend sind. Dies entspricht weder den Beobachtungen von UNHCR noch denen anderer Expertinnen und Experten. Die unseres Erachtens zu positiver Darstellung entsteht unter anderem dadurch, dass bestehende Schwierigkeiten nicht oder nicht genügend dargestellt werden. So mangelt es bei der Vorstellung des humanitären Visums und der Familienzusammenführung an einer umfassenden Darstellung und Auseinandersetzung mit den Defiziten dieser Zugangswege. Ausserdem fehlt es an Vorschlägen, wie bestehende Mängel behoben werden könnten. Auch bei der Darstellung von Flüchtlingen offenstehenden, migrationsrechtlichen Instrumenten wären Vorschläge nötig und sinnvoll, wie die identifizierten Beschränkungen und Schwierigkeiten aufgehoben werden können. Ferner fehlt es an einer mit den Überlegungen zur Städtebeteiligung vergleichbaren Analyse über die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Schliesslich hätten die Informationen und Empfehlungen der vom SEM in Auftrag gegebenen TC-Studie besser genutzt werden können.

Nachfolgend werden diese Punkte erläutert und teilweise durch weitere Kommentare ergänzt.

Resettlement (Kapitel 2.4)

Die Schweiz befindet «sich mit 800 Resettlement-Plätzen pro Jahr im Vergleich zu anderen europäischen Staaten im Mittelfeld» wie die Analyse richtig darstellt. Im Rang nach absoluten Zahlen ist sie auf Platz 12 und im Rang nach Einwohnergrösse auf Platz 9. Auf einer Rangliste nach wirtschaftlicher Stärke stünde

⁵ Bundesrat, Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Resettlement), Umsetzungskonzept Resettlement (Mai 2019) S. 11, verfügbar unter: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/resettlement/umsetzungskonzept-resettlementd.pdf.download.pdf/umsetzungskonzept-resettlement-d.pdf>.

die Schweiz weiter hinten. Die von UNHCR und anderen Akteuren geforderte Erhöhung der zur Verfügung stehenden Plätze liegt daher im Rahmen des Möglichen.

UNHCR Empfehlungen:

UNHCR würde es begrüßen, wenn Vorschläge zur Diskussion ausgearbeitet würden, inwiefern die Schweiz durch eine Ausweitung ihres Resettlement-Programmes einen weiteren Beitrag zur Deckung des weltweiten Resettlement-Bedarfs leisten könnte.

Humanitäre Visa (Kapitel 3.1)

Das humanitäre Visum ist ein wichtiges Schutzinstrument. Es ermöglicht, Einzelpersonen schnell aus akuter Lebensgefahr in Sicherheit zu bringen. UNHCR bedauert ausdrücklich, dass dieses Instrument nur in wenigen Ausnahmefällen zum Einsatz kommt. Angesichts der hohen gesetzlichen Voraussetzungen und einer insgesamt restriktiven Anwendungspraxis profitieren nur sehr wenige Personen von diesem Schutzinstrument. Hinzu kommen praktische Hindernisse wie zum Beispiel Schwierigkeiten beim Zugang zu Schweizer Botschaften in Krisengebieten, für die es häufig an pragmatischen Lösungen fehlt. Die Einschätzung von UNHCR wird von anderen Organisationen geteilt, so zum Beispiel vom Schweizerischen Roten Kreuz oder der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Aus diesem Grund hat das Schweizerische Rote Kreuz seine Beratungstätigkeit hierzu eingestellt.⁶

Die Tatsache, dass das humanitäre Visum nur wenig Schutz bietet, wird in diesem Kapitel nicht thematisiert. Im Gegenteil kommt die Analyse nur zum Ergebnis, dass mit „Art. 4 Abs. 2 VEV eine genügende Rechtsgrundlage besteht, um Personen die Einreise aus humanitären Gründen zwecks längerfristigen Aufenthaltes zu ermöglichen“. Ferner wird der Eindruck erweckt, dass das humanitäre Visum ein auch zahlenmässig bedeutendes Schutzinstrument ist. Dagegen wurden, wie auch die entsprechende Tabelle im Kapitel zeigt, zuletzt pro Jahr weniger als 10 % der Anträge angenommen. Ebenfalls nicht thematisiert werden die praktischen Hindernisse, die ebenfalls dazu beitragen, dass die Zahl der Personen, die von diesem Schutzinstrument profitieren können, gering bleibt. Man hätte hier zumindest über kritische Analysen von erfahrenen schweizerischen Organisationen wie zum Beispiel des Schweizerischen Roten Kreuzes informieren können und sich folglich auch mit dieser Kritik auseinandersetzen können.

Der Ländervergleich auf Seite 18 kommt richtigerweise zum Ergebnis, dass andere europäische Staaten nicht über das Instrument eines humanitären Visums verfügen. Verschiedene Resettlement-Länder, wie zum Beispiel Schweden, haben aber Emergency Resettlement-Programme, die hier der Vollständigkeit halber hätten angefügt werden sollen. Die Schweiz verfügt derzeit nicht über ein solches Programm.

⁶ Siehe hierzu u.a. Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Sieben Jahre Beratungsdienst Humanitäre Visa: Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Dezember 2021), verfügbar unter [20180605_GI_SIM_Factsheet_Migration_A4_DE.indd\(ctfassets.net\)](#).

Die Erfahrungen der im August 2021 durchgeführten Evakuierungsaktion aus Afghanistan, die auch 218 afghanische Staatsangehörige umfasste,⁷ könnte jedoch genutzt werden, um die Einführung eines solchen Programms zu diskutieren.

UNHCR Empfehlungen:

- Klarstellen, dass die eng gefassten Kriterien, die restriktive Interpretation sowie praktische Hindernisse dazu führen, dass nur wenige Personen pro Jahr von einem humanitären Visum profitieren können.
- Handlungsoptionen aufführen, wie dieses Instrument einer grösseren Anzahl von Einzelpersonen in unmittelbaren Notsituationen zugänglich gemacht werden könnte, die keinen Zugang zu Resettlementprogramm haben.
- Die zum Zweck der erweiterten Familienzusammenführung, auf der Grundlage besonderer Weisungen ausgestellten, humanitären Visa für syrische Staatsangehörige aus der Gesamtzahl der Tabelle in Anhang II herausrechnen und separat ausweisen.
- Auf kritische Analysen von erfahrenen schweizerischen Akteuren wie dem SRK hinweisen.
- Auf das Emergency Resettlement-Programm einiger europäischer Staaten sowie die Möglichkeit für die Schweiz, ein solches zu entwickeln, hinweisen.
- Die Wertung, dass es in der Schweiz mit Art. 4 Abs. 2 VEV eine „genügende“ Rechtsgrundlage gibt, überdenken.

Familiennachzug (Kapitel 3.2)

Das Kapitel gibt einen korrekten Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen der Familienzusammenführung in der Schweiz. Es fehlen jedoch die praktischen Hindernisse der Familienzusammenführung, die dazu führen, dass ein Familiennachzug trotz Genehmigung nicht zustande kommt.

Nicht erkenntlich werden aus den Informationen die Konsequenzen

- des sehr restriktiven rechtlichen Rahmens für die Familienzusammenführung, insbesondere für Personen mit vorläufiger Aufnahme, aber teilweise auch für Flüchtlinge, vor allem, wenn nur Familiennachzug nach dem AIG beantragt werden kann.
- einer Rechtsanwendung, die vorhandene Ermessensspielräume nicht genügend ausschöpft, einschliesslich derer, die sich aus der Anwendung von Art. 8 EMRK sowie aus der Kinderrechtskonvention und anderen Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz ergeben.

⁷ EDA, Afghanistan: Schweiz schliesst Evakuierungsaktion ab (August 2021), verfügbar unter: [Afghanistan: Schweiz schliesst Evakuierungsaktion ab \(admin.ch\)](#)

- der mannigfaltigen praktischen Hindernisse in Fällen, in denen die Familienzusammenführung genehmigt wurde.

Diese führen in vielen Fällen zu einer dauerhaften Trennung von Kernfamilien. UNHCR und viele andere Akteure haben die Schweizer Praxis immer wieder kritisiert und zu einer vollständigen Umsetzung des u.a. in Art. 8 EMRK verankerten Rechts auf Familienzusammenführung aufgerufen.⁸ Auch Flüchtlinge müssen, unabhängig ihres Aufenthaltstitels, ihr Recht auf Familienleben verwirklichen können. UNHCR und andere Akteure haben dabei auch immer wieder auf die Bedeutung des Kindeswohls bei Entscheidungen zum Familiennachzug hingewiesen.⁹ Auch die TC-Studie weist darauf hin, dass bei Programmen zum Familiennachzug hohe bürokratische Hürden, lange Wartezeiten sowie die restriktive Auslegung des Familienbegriffs zu beobachten sind – allerdings ohne speziell auf die Schweiz einzugehen (TC-Studie, S. 41).

Hier böte die Analyse die Chance, bestehende Problemfelder aufzuzeigen und Alternativen zumindest zu skizzieren. Hierzu könnte unter anderem mehr Flexibilität bei der Anzahl der erforderlichen Dokumente, bei der Bewertung von Identitätsnachweisen oder bei Anforderungen an/Ausstellung von Reisedokumenten gehören. Beispiel sind in der europäischen Staatenpraxis zu beobachten und könnten hierfür herangezogen werden.¹⁰ Diese Chance ist bisher nicht genügend wahrgenommen worden. Vielmehr wird der Eindruck vermittelt, dass das Rahmenwerk bei der Familienzusammenführung keinen Grund zu Beanstandungen gibt.

UNHCR Empfehlungen:

- Die rechtlichen sowie praktischen, bestehenden Herausforderungen beim Familiennachzug darstellen. Hier könnte auf wichtige, bereits existierende Studien hingewiesen werden.
- Anhand möglicher Lösungsansätze aufzeigen, wie zumindest einige dieser Herausforderungen selbst bei Berücksichtigung des geltenden Rechtsrahmens gelöst werden könnten.

⁸ Siehe zum Beispiel: S. A. Motz, Family Reunification for Refugees in Switzerland Legal Framework and Strategic Considerations (Oktober 2017), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a0971d54.html>; F. Maiani, Der Schutz der Einheit der Familie in Dublin-Verfahren. Auf dem Weg zu einer schutzorientierten Umsetzungspraxis (Oktober 2019), verfügbar unter: [MAIANI-Dublin-Study-German-Final-26.05.2020.pdf](https://www.csdm.org/MAIANI-Dublin-Study-German-Final-26.05.2020.pdf) ([centre-csdm.org](https://www.csdm.org/)); Schweizerische Rotes Kreuz, Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug in die Schweiz. Bedarfserhebung (Mai 2020), verfügbar unter: [GI SIM bro Bericht Familiennachzug extern A4 d S46 2005 web.pdf](https://www.ctfassets.net/GI-SIM-bro-Bericht-Familiennachzug-extern-A4-d-S46-2005-web.pdf) ([ctfassets.net](https://www.ctfassets.net/)); Schweizerische Flüchtlingshilfe: Familienzusammenführung. SFH Positionspapier (April 2021), verfügbar unter: https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier.pdf.

⁹ Motz, ebd., S. 47 ff; Maiani, ebd., S. 38f.

¹⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Families Together. Family Reunification in Europe for Refugees (Dezember 2018) Good Practise Examples, S. 14, 17, 20, 24, 26, 31, verfügbar unter: [Familiestgether 20181203-FINAL.pdf](https://www.unhcr.org/Familiestgether-20181203-FINAL.pdf) ([unhcr.org](https://www.unhcr.org/)); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification (2nd edition, Januar 2018), Conclusion, S. 221-222, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>.

Visa für Aus- und Weiterbildung und Arbeitsaufnahme (Kapitel 3.3. und 3.4)

Kapitel 3.3. und 3.4 geben einen Überblick über die Möglichkeiten für Flüchtlinge, zu Aus- und Weiterbildungszwecken bzw. zur Arbeitsaufnahme in die Schweiz zu kommen.

Bei diesen Zugangswegen handelt es sich nicht um humanitäre/flüchtlingsrechtliche Instrumente, sondern solche der Migrationspolitik. Dennoch können sie helfen, Flüchtlingen einen besseren Zugang zu dauerhaften Lösungen zu geben und/oder deren Lebensperspektive zu verbessern. UNHCR begrüsst es daher sehr, dass das SEM diese Instrumente in seine Analyse einbezogen hat. So liegt zum ersten Mal ein guter Überblick über solche Möglichkeiten vor.

Bei der Nutzung von migrationsrechtlichen Instrumenten für den Flüchtlingsschutz ist wichtig, dass die besondere Situation und die Herausforderungen von Flüchtlingen mitberücksichtigt werden. Darauf weist auch die TC-Studie hin (S. 43). Dies erfordert zum Teil weitere, unterstützende Massnahmen oder auch Ausnahmeregelungen, die allerdings so gefasst werden müssen, dass die migrationsrechtlichen Ziele dieser Instrumente beibehalten werden. Migrations- sowie Schutzaspekte müssen sozusagen zusammengelesen werden.

Die SEM-Analyse setzt sich hiermit nicht genügend auseinander. Sie zeigt auf, dass es die Schweiz Drittstaatsangehörigen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten unter eng gefassten Bedingungen ermöglicht, ein Visum für die Einreise und den temporären Aufenthalt in der Schweiz zu erhalten. Des weiteren könnte dieses unter bestimmten Voraussetzungen bei der Einreise zu Ausbildung/Weiterbildung in einen dauerhafteren Aufenthalt umgewandelt werden können. Die SEM-Analyse weist auch darauf hin, dass Flüchtlinge grundsätzlich Zugang zu diesen Programmen haben. Eine Einreisegenehmigung wird aber in der Regel nur erteilt, wenn die Rückkehrbereitschaft und -möglichkeit dargelegt werden, was bei Flüchtlingen häufig nicht der Fall sei. Sie kommt daher auch zu dem Schluss, dass „die grosse Mehrheit der Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen kaum erfüllen können“.

Wenngleich klar ist, dass diese Kanäle nur für bestimmte Flüchtlingsgruppen relevant sind, wäre es dennoch wichtig, bestehende Herausforderungen und Möglichkeiten darzustellen, gegebenfalls unter Berücksichtigung der TC-Studienergebnisse, damit dies in die politische Diskussion einfliessen kann.

Zu unterscheiden sind hier zwei Konstellationen:

- Flüchtlinge, die einen temporären Aufenthalt in der Schweiz zu oben angegebenen Zwecken nutzen wollen, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt im Erstasylstaat zu verbessern. Hier ist es klar, dass der Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.

- Flüchtlinge, die solche Möglichkeiten nutzen wollen, um in der Schweiz oder anderen Staaten Zugang zu einer langfristigen Lösung zu erhalten – d.h. zu einem selbstbestimmten, finanziell unabhängigen Leben –, da eine solche im Erstasyland nicht vorhanden ist.

Beide Gruppen gehen mit unterschiedlichen Chancen und Herausforderungen einher und sollten daher getrennt betrachtet werden.

Im Hinblick auf die erste Gruppe stehen Ausbildungs- bzw. Arbeitsprogramme Flüchtlingen zwar grundsätzlich offen, die besondere Situation von Flüchtlingen verhindert jedoch häufig einen gleichberechtigten Zugang, wenn hier keine unterstützenden Massnahmen getroffen werden. Dies wird auch in der TC-Studie hervorgehoben. Hierzu gehören zum Beispiel der Zugang zu Information über solche Programme, fehlende Reisedokumente und/oder Qualitätsnachweise und fehlende finanzielle Mittel, um die mit der Bewerbung einhergehenden Kosten zu decken.¹¹ Des Weiteren sind Erstasyländer nicht daran interessiert, dass Flüchtlinge tatsächlich Zugang zu solchen Programmen erhalten und verhindern dies durch verschiedene Mittel. An solchen unterstützenden Massnahmen fehlt es momentan in der Schweiz noch, auch wenn für einige Einzelfälle pragmatische Lösungen gefunden wurden.

Es wäre wichtig, dass diese Herausforderungen in der Analyse benannt werden. Ausserdem könnten auf der Basis bestehender guter Praktiken, wie sie zum Teil auch aus der TC-Studie hervorgehen, als auch auf der Basis von Erfahrungen mit pragmatischen Einzelfalllösungen in der Schweiz, Möglichkeiten aufgezeigt werden, welche Massnahmen innerhalb des geltenden Rechts getroffen werden können und wo dies allenfalls nur durch eine Gesetzesänderung möglich wäre.

Eine Öffnung dieser Kanäle für die zweite Gruppe setzt eine Auseinandersetzung mit dem Zielkonflikt des „vorübergehenden Charakters“ dieser Instrumente einerseits, und dem Schutz vor Refoulement und der Notwendigkeit einer längerfristigen/dauerhaften Perspektive andererseits voraus. Die in der TC-Studie aufgenommenen Modelle zeigen hier verschiedene Möglichkeiten auf:

- Sonderprogramme wie in Portugal, bei denen eine nicht vorhandene Rückkehrmöglichkeit nicht zum Ausschluss vom Programm führt. Hierfür wären in der Schweiz möglicherweise die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen notwendig.
- Grössere Flexibilität bei der Interpretation des „vorübergehenden Charakters“ solcher Programme. Selbst wenn der vorübergehende Charakter solcher Visumserteilungen gewahrt werden soll/muss, ist dies nicht zwingend mit der Rückkehr in den Erstasyland verbunden. Der vorübergehende Charakter des

¹¹ Auf solche Hindernisse wies auch ein kürzlich von der Eidgenössischen Migrationskommission organisierter Runder Tisch zum Hochschulzugang für Flüchtlinge, die sich bereits in der Schweiz befinden, hin. Eidgenössische Migrationskommission, Medienmitteilung. Runder Tisch: Studieren nach der Flucht (Mai 2022), verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89013.html>

Aufenthaltes könnte dadurch gewahrt werden, dass sich an das Programm weitere (temporäre) Programme im Inland bzw. Ausland anschliessen, die schliesslich zu einer dauerhaften Lösung führen. Ein Plan mit verschiedenen temporären Programmen könnte von vornherein Bedingung für den Zugang sein. Angesichts der Tatsache, dass solche Visa für die Erwerbstätigkeit lediglich für wenige Bereiche offenstehen, in denen ein Mangel an ausreichend qualifizierten Arbeitnehmenden herrscht, könnte bereits eine grosse Wahrscheinlichkeit eines Zugangs zu Anschlusslösungen als ausreichend erachtet werden, um den vorübergehenden Charakter zu bejahen. Das in der Analyse erwähnte Programm der „Scholars at Risk“ und die Lebensläufe der Akademiker, die hiervon profitieren konnten, zeigen auf, dass dies im Rahmen des geltenden Rechts möglich ist.

UNHCR Empfehlungen:

- Die besondere Situation von Flüchtlingen im Hinblick auf die Nutzung von migrationsrechtlichen Instrumenten miteinbeziehen; Schwierigkeiten aufzeigen und Massnahmen vorschlagen, die den Flüchtlingen diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Programmen gewähren.
- Unter Berücksichtigung der TC-Studienergebnisse und bestehender Schweizer Beispiele wie der „Scholars at Risk“, Vorschläge erarbeiten, wie Flüchtlinge, die nicht in einen Erstasyland zurückkehren können bzw. bei denen eine solche Rückkehr einer dauerhaften Lösung nicht förderlich wäre, dennoch von Arbeits- bzw. Ausbildungsprogrammen profitieren können.

Community Sponsorship (Kapitel 3.5)

UNHCR begrüsst, dass die SEM-Analyse sich auch mit den sogenannten Community Sponsorship-Programmen auseinandersetzt und bestehende gute Beispiele aus dem Ausland aufgreift. Wichtig für die Diskussion ist dabei vor allem, dass die SEM-Analyse rechtliche Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden klar herausarbeitet. Dies ist entscheidend, damit Programme entwickelt werden können, die konform mit der Schweizer Bundesverfassung sind und damit eine realistische Chance auf Verwirklichung haben. UNHCR begrüsst ferner, dass die SEM-Analyse zum Ergebnis kommt, dass Community Sponsorship-Programme „grundsätzlich vorstellbar“ (S. 33) sind.

Nicht einleuchtend ist dagegen die Schlussfolgerung, dass hierfür „rechtliche Grundlagen“ geschaffen werden müssen, zumal die TC-Studie darauf hinweist, dass dies bei den aufgeführten Programmen in anderen europäischen Ländern mit vergleichbaren Systemen nicht notwendig war. Auch das Beispiel der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen aus Moldawien durch die Allianz „Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen“ zeigt, dass dies offensichtlich möglich ist.

Zu begrüßen ist, dass sich die Analyse nachfolgend detailliert damit auseinandersetzt, wie eine Aufnahmemöglichkeit von Städten und Gemeinden ermöglicht werden könnte. Hieraus wird deutlich, dass ein verstärktes Engagement bestimmter Städte und Gemeinden im Resettlement-Bereich vorstellbar wäre, es hierzu aber verschiedener Vorabvereinbarungen bedürfte:

- Einen Bundesratsbeschluss über die Aufnahme von Flüchtlingen, insoweit das städtische Engagement zu einer Erhöhung der Resettlement-Quote führen soll.
- Eine Vereinbarung Bund – Kanton, falls a) ein städtisches Engagement zu einer höheren Zahl von Resettlement-Flüchtlingen führt, die vom Kanton übernommen werden, und b) vereinbart werden soll, dass die zusätzlichen Kosten nicht vom Bund, sondern durch den Kanton getragen werden sollen.
- Eine Vereinbarung Kanton – Stadt/Gemeinde über die Zuweisung und die Kosten, welche die Gemeinde zu übernehmen bereit ist.

Damit diese verschiedenen Vereinbarungen zustande kommen können, ist es notwendig, dass die interessierten Städte bzw. Gemeinden konkretisieren, wie sich ihr Engagement gestalten würde, ob sie zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen, ob sie bereit wären, Zusatzkosten zu übernehmen und wenn ja, welche. Die Notwendigkeit der Konkretisierung des Beitrags von Städten und Gemeinden könnte die Analyse noch besser herausarbeiten.

Beteiligung der Zivilgesellschaft

In der Analyse fehlt eine detailliertere Auseinandersetzung mit Community Sponsorship-Programmen unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Dies, obwohl die TC-Studie (S. 37) auf eine OECD/UNHCR-Studie hinweist und darauf, dass sich die dort vorgestellten Zugangswege „durch das vielgestaltige Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren“ auszeichnet und „durch neue Modelle und Formate der Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren ..., von denen nicht nur die Neuankommenden profitieren können“. Auch die detailliertere Analyse unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Programme in der TC-Studie (S. 109) kommt zu einem positiven Ergebnis: „Gerade bei dauerhaft angelegten Programmen, die den Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft vorsehen, ist davon auszugehen, dass die Integration der Geflüchteten in die Aufnahmegesellschaft besser gelingt.“ Gleichzeitig gibt die Studie eine Reihe von Empfehlungen, wie zivilgesellschaftliche Beteiligung am effektivsten gestaltet werden kann.

Es wäre wichtig, dass die SEM-Analyse diese Studienergebnisse miteinbezieht, sich mit diesen auseinandersetzt und einen Rahmen ausarbeitet, innerhalb dessen ein zivilgesellschaftliches Engagement in der Schweiz möglich und besonders nützlich wäre. Hierfür könnten ausserdem die Erfahrungen mit dem bereits bestehenden zivilgesellschaftlichen Engagement genutzt werden. Die SEM-Analyse erwähnt hier zwar das Gastfamilienprogramm für Schutzsuchende aus der Ukraine, ohne daraus jedoch konkrete Vorschläge für ein Community Sponsorship-Programm herzuleiten.



Empfehlungen von UNHCR
Bern, Januar 2022

Weltweit nehmen Fluchtbewegungen an Umfang und Komplexität zu. 85 Prozent aller Flüchtlinge halten sich in Ländern auf, die selbst vor grossen wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Herausforderungen stehen. Es ist daher dringend notwendig, die Last und Verantwortung für die Aufnahme und Unterstützung der wachsenden Zahl von Flüchtlingen gerechter zu verteilen. Resettlement und komplementäre Zugangswege sind zentrale Instrumente, mit denen die Schweiz und EU-Länder ihre Solidarität zeigen können.

Weltweit brauchen 1,4 Millionen Flüchtlinge eine Neuansiedlung (Resettlement). Doch weniger als 5 % pro Jahr erhalten den dringend notwendigen Aufnahmeplatz in einem sicheren Drittland. In einem Strategiepapier hat UNHCR deshalb dargelegt, wie Flüchtlinge mithilfe von Resettlement und komplementären Fluchtwegen besser geschützt werden können.¹

Auch die Schweiz kann einen wichtigen Beitrag leisten, die Ziele der von UNHCR ausgearbeiteten Strategie zu erreichen und damit Flüchtlinge besser zu schützen. Hierfür ist es notwendig, dass eine grössere Anzahl von Flüchtlingen, die dauerhafte Lösungen in Drittländern brauchen, Zugang zu Schweizer Resettlement-Programmen bekommen.

UNHCR ermutigt Staaten wie die Schweiz, auch über andere, komplementäre Wege nachzudenken, die Flüchtlingen ohne Perspektive in Drittstaaten die sichere Einreise ermöglichen. Letztere sollen immer ergänzend geschaffen und nicht gegen Resettlement-Kontingente aufgerechnet werden.

Auf den folgenden Seiten finden sich die wichtigsten UNHCR-Empfehlungen zu Resettlement und komplementären Zugangswegen.

¹ Vgl. UNHCR, *The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways*, Juni 2019.

ÜBERSICHT

WAS SIND KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE?

Komplementäre Zugangswege sind sichere und geregelte Verfahren, die unter Einbindung lokaler Akteure das Resettlement von Flüchtlingen ergänzen. Sie sind meistens verbunden mit einem grossen Engagement seitens der Zivilgesellschaft, von Städten, Gemeinden, Universitäten oder anderen Akteuren. Komplementäre Zugangswege bieten Flüchtlingen ebenso wie Resettlement internationalen Schutz und eine dauerhafte Lösung im Aufnahmeland.

RESETTLEMENT

KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE

Humanitäre
Visa

Community/Private
Sponsorship

Familienzusammen-
führung

Ausbildungs-
plätze

Arbeits-
möglichkeiten

Andere
Möglichkeiten

WAS IST RESETTLEMENT UND WER KOMMT DAFÜR IN FRAGE?

Resettlement bedeutet, dass besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat neu angesiedelt werden (Resettlement = Neuansiedlung). Dieser Staat gewährt den Flüchtlingen Schutz und bietet ihnen die Möglichkeit, sich im Land dauerhaft zu integrieren.

UNHCR ist für die Identifizierung der Flüchtlinge, die in das Resettlement-Programm aufgenommen werden, zuständig. Die beteiligten Staaten entscheiden anschliessend selbständig darüber, wer aufgenommen wird. Die Auswahl der Flüchtlinge durch UNHCR erfolgt nach etablierten, objektiven Kriterien in einem mehrstufigen Verfahren. Um für ein Resettlement in Frage zu kommen, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Person muss von UNHCR als Flüchtling anerkannt sein. Ein Flüchtling ist ein Mensch, der nicht in sein Herkunftsland zurückkehren kann, weil dort Verfolgung, Krieg oder Gewalt drohen.
- Die Person kann weder in ihr Herkunftsland heimkehren noch dauerhaft im Erstaufnahmestaat verbleiben. Da die Zahl der bereitgestellten Resettlement-Plätze viel geringer ist als die Zahl der Flüchtlinge, die Resettlement benötigen, muss UNHCR priorisieren und kann in der Regel nur besonders schutzbedürftige Personen vorschlagen. Hierzu gehören vor allem:
 - Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge;
 - Flüchtlinge mit besonderen rechtlichen oder physischen Schutzbedürfnissen (Gefahr von Refoulement oder willkürlicher Verhaftung);
 - Kranke Flüchtlinge, deren Behandlung im Erstzufluchtsstaat nicht gewährleistet ist;
 - Frauen, die im Erstaufnahmestaat aufgrund ihres Geschlechts besonderen Risiken ausgesetzt sind (Alleinstehende oder Alleinerziehende);
 - Gefährdete Kinder (unbegleitete Kinder, Opfer von Kinderarbeit).

Personen, die schwere Verbrechen begangen haben oder eine Gefahr für andere darstellen, sind vom Resettlement ausgeschlossen.

RESETTLEMENT

Schrittweise Fortführung und Stärkung von Resettlement-Programmen

Zusätzliche Resettlement-Plätze. UNHCR begrüsst, dass die Schweiz seit 2012 wieder Resettlementplätze für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge zur Verfügung stellt. Eine Erhöhung der gegenwärtigen Zahl von 800 Plätzen pro Jahr wäre aber nach Auffassung von UNHCR möglich und angebracht.

Nach wie vor erhält nur ein Bruchteil der Flüchtlinge, die gemäss Prüfung von UNHCR auf Resettlementplätze angewiesen sind, tatsächlich die Möglichkeit, in ein sicheres Drittland auszureisen. Zudem ist die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz in den letzten Jahren stetig gesunken. UNHCR empfiehlt daher eine schrittweise Erhöhung des gegenwärtigen Resettlement-Programms. So

stärkt die Schweiz den Schutz von Menschen, die sich nicht auf lange, gefährliche Fluchtwege begeben können, beispielsweise Frauen und Kinder. Weiter leisten zusätzliche Plätze einen wichtigen Beitrag zur internationalen Solidarität und zur Unterstützung der stark belasteten Erstaufnahmeländer.

Stärkung der Aufnahmekapazität in der Schweiz. Parallel zu einer schrittweisen Erhöhung der Zahl der Resettlement-Plätze empfiehlt UNHCR, den Dialog zwischen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und der Zivilgesellschaft, NGOs, Städten und anderen Akteuren fortzusetzen. Nachhaltig erfolgreiches Resettlement bedingt finanzielle

Investitionen in Aufnahme- und Integrationsprojekte. Aber auch kreative Formen der Zusammenarbeit zwischen den genannten Partnern sind wichtig. So werden Kapazität und Qualität der bestehenden Strukturen effektiv weiterentwickelt und die Akzeptanz für das Resettlement gestärkt.

Diversifizierung der Resettlement-Programme.

UNHCR begrüsst die bisherigen Schritte der Schweiz, das Resettlement-Programm auf Fluchtbewegungen in unterschiedlichen Kontexten auszuweiten. UNHCR ermutigt die Schweiz, an dieser Strategie festzuhalten und zu prüfen, ob Flüchtlinge aus weiteren Herkunfts- und Erstaufnahmeländern aufgenommen werden können.



© UNHCR/Gordon Welters

Vorrang von Schutzaspekten und Ausbau der Zusammenarbeit

Schutz und Vulnerabilität im Vordergrund.

Der Schutzbedarf von Flüchtlingen steht bei der Auswahl für ein Resettlement immer an erster Stelle. Andere Überlegungen, wie das Integrationspotential von Flüchtlingen, sollten nicht massgebend sein.

Kein Ersatz für den Zugang zum Asylverfahren in der Schweiz.

Personen, die selbständig in die Schweiz kommen, um Schutz zu suchen, müssen weiterhin auf eine faire, effektive Prüfung ihres Asylantrags zählen können. Resettlement dient dem zusätzlichen Schutz besonders vulnerabler Flüchtlinge.

Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Resettlement-Akteuren.

Neben UNHCR haben auch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO (neu: Asylagentur

der Europäischen Union EUAA), die Internationale Organisation für Migration (IOM) sowie internationale Nichtregierungsorganisationen Expertise im Resettlement. Ein Ausbau der Zusammenarbeit mit diesen Akteuren macht das Resettlement-Verfahren noch effizienter.

Einführung innovativer Tools.

Während der Corona-Pandemie hat die Schweiz 2020/2021 den Resettlement-Prozess unter schwierigen Bedingungen aufrechterhalten und Interviews mit Flüchtlingen per Videokonferenz durchgeführt. UNHCR empfiehlt, die Offenheit für neue, innovative Strategien und Instrumente weiter zu pflegen und eine krisenresistente Resettlement-Strategie fortzuführen.

KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE

Aufbau komplementärer Zugangswege

Förderung von Community/ Private Sponsorship- Programmen. UNHCR

empfiehlt, Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und/oder lokalen staatlichen Akteuren zu unterstützen. Durch die finanzielle, administrative und ideelle Unterstützung solcher Partnerschaften mit «Sponsoren» entstehen neuartige, zusätzliche Aufnahmekapazitäten für Flüchtlinge, die in Erstaufnahmeländern von UNHCR ausgewählt wurden und Aufnahme in einem sicheren Drittstaat brauchen. Erfahrungen und «Best Practices» aus anderen Ländern bieten eine wertvolle Orientierungshilfe.²

Bestehende, legale Wege in die Schweiz für Flüchtlinge erweitern. Die Schweiz

verfügt bereits über verschiedene legale Zugangswege. Flüchtlinge befinden sich aber in besonders schwierigen Situationen und sind häufig mit Hürden konfrontiert, die sie am Gebrauch dieser Instrumente hindern. So verfügen Flüchtlinge häufig nicht über die nötigen Dokumente oder sie haben keinen Zugang zu den notwendigen Informationen über sichere, legale Einreisemöglichkeiten. Werden bestehende Zugangswege in die Schweiz transparenter, verlässlicher und auf die Sondersituation von Flüchtlingen angepasst, entstehen neue Chancen für

² Vgl. Broschüre NesT – Neustart im Team. Gemeinsam Flüchtlinge aufnehmen und begleiten

Verfolgte, beispielsweise über Arbeitsvisa oder Stipendien für Schweizer Universitäten.

Humanitäre Visa als effektives Schutzinstrument nutzen. Mit den humanitären Visa besteht in der Schweiz bereits ein gesetzliches Instrument, um komplementäre Zugangswege für Flüchtlinge zu schaffen. Damit humanitäre Visa in der Praxis häufiger genutzt werden können, braucht es transparente Zugangskriterien und eine grosszügigere Handhabung.

Das Recht auf Familienleben stärken. Internationales und nationales Recht garantieren das Recht auf Familienleben. Gesetzliche, administrative oder praktische Hürden verhindern jedoch häufig die Zusammenführung von Flüchtlingen mit ihren Familien. Diese Hindernisse müssen abgebaut werden, denn sie

führen insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen, aber auch bei Flüchtlingen dazu, dass Familien lange oder gar dauerhaft getrennt bleiben. Zudem empfiehlt UNHCR, Familienzusammenführungen über die Kernfamilie hinaus auch in Härtefällen und nicht nur bei akuter Lebensgefahr zu ermöglichen.

Ganzheitlicher Ansatz zu Arbeitsmigration. Der aktuelle und künftige Bedarf an Arbeitskräften in der Schweiz könnte teilweise durch qualifizierte Flüchtlinge abgedeckt werden – einschliesslich solcher, die sich noch nicht in der Schweiz befinden. Werden legale Migrationsinstrumente diskutiert, sollte auch der Zugang für Flüchtlinge, die sich in Drittstaaten aufhalten, in Erwägung gezogen werden. Dabei müssen administrative und finanzielle Hürden für Flüchtlinge identifiziert und reduziert werden.

Zugang zu Hochschulbildung. Flüchtlinge in Drittstaaten sollen zu vergleichbaren Bedingungen wie andere Drittstaatsangehörige Zugang zu Schweizer Hochschulen erhalten. Sind diesbezügliche Informationen öffentlich verfügbar und die administrativen Hürden tief, können Flüchtlinge selbstständig ihre Zulassung organisieren. Dabei sollten die administrativen Voraussetzungen die besondere Situation von Flüchtlingen berücksichtigen. Partnerschaften oder gemeinsame Finanzierungsmodelle mit Hochschulen, NGOs und lokalen Gemeinschaften (Community-Sponsorship) können helfen, bestehende Hürden abzubauen.

WICHTIGE PARTNER IN DER SCHWEIZ

Flüchtlingsgemeinschaften. Flüchtlingsgemeinschaften in der Schweiz bauen unverzichtbare Brücken zwischen Neuankommenden und der Aufnahmegesellschaft. Sie können eine Schlüsselfunktion einnehmen, sowohl beim Aufbau von Integrationskapazitäten für Resettlement-Flüchtlinge als auch für Menschen, die auf komplementären Fluchtwegen in die Schweiz kommen.

Städte und Gemeinden. Zahlreiche Städte und Gemeinden in der Schweiz haben sich bereits zur Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahmen von Flüchtlingen» zusammengeschlossen. Eine enge Zusammenarbeit und Verantwortungsteilung mit der Allianz kann zielführend sein, um die Aufnahme von zusätzlichen Flüchtlingen zu meistern.

Zivilgesellschaft und Kirchen. Zivilgesellschaftliche und kirchliche Akteure betreiben seit Jahrzehnten ein beachtenswertes Netz an Integrations-, Unterbringungs- und Austauschangeboten. Diese Erfahrungen und Kapazitäten können verstärkt genutzt werden, um die zusätzliche Aufnahme von Flüchtlingen zu ermöglichen.

Hochschulnetzwerke. Verschiedene Hochschulnetzwerke sind daran interessiert, ihr Angebot für talentierte und qualifizierte Flüchtlinge zu öffnen. Es können gezielt Trainingsprogramme für Studierende konzipiert werden, um ihnen ein späteres Studium in der Schweiz zu ermöglichen.

Privatwirtschaft. Zahlreiche privatwirtschaftliche Akteure haben das Potential von Flüchtlingen erkannt und sind bereit, aktiv zu ihrer Integration in der Schweiz beizutragen. Sie sind wichtige Partner, um die Arbeitsintegration neuankommender Flüchtlinge zu beschleunigen.

UNHCR

Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Weltpoststrasse 4
3015 BERN
SCHWEIZ



UNHCR
The UN Refugee Agency

Appendice II

Allegato II – Statistiche

Visti umanitari rilasciati e rifiutati dal 20.1.2014 al 31.12.2021 – Stato ORBIS al 31.12.2021

Nota: le analisi sui visti umanitari sono possibili solo dall'introduzione di ORBIS (banca dati nazionale dei visti per l'archiviazione dei dati sulle domande di visto) il 20 gennaio 2014. Inoltre, il numero di domande non viene rilevato statisticamente.

Rango	Nazionalità	Totale 2014-2021		
		Totale	Rilasciati	Rifiutati
	Totale	10458	5611	4847
1	Siria	6995	4503	2492
2	Afghanistan	662	85	577
3	Iraq	390	40	350
4	Kosovo	390	370	20
5	Sri Lanka	274	107	167
6	Territori Palestinesi Occupati	218	129	89
7	Eritrea	183	86	97
8	Turchia	150	37	113
9	Iran	130	11	119
10	Somalia	86	8	78
11	Etiopia	79	10	69
12	Pakistan	71	3	68
13	Yemen	66	9	57
14	Apolide (convenzione del 1954) [XXA]	63	24	39
15	Sudan	44	2	42
16	Tunisia	42	4	38
17	Congo (Kinshasa, Repubblica Democratica del Congo)	40	0	40
18	Libia - Fezzan	39	8	31
19	Libano	35	4	31
20	Cina (Repubblica Popolare)	34	13	21
21	Ruanda	33	4	29
22	Burundi	30	0	30
23	Stato non noto [XXX]	28	18	10
24	Giordania	26	7	19
25	Egitto	25	3	22
26	Algeria	25	3	22
27	Marocco	24	4	20
28	Nigeria	23	13	10
29	Bangladesh	18	6	12
30	Rifugiato (convenzione del 1951) [XXB]	16	0	16
31	Camerun	14	6	8
32	Rifugiato altro [XXC]	12	7	5
33	Repubblica Dominicana	10	9	1
34	Togo	10	0	10
35	Nazionalità palestinese non riconosciuta da tutti gli Stati	9	9	0
36	Azerbaijan	8	4	4
37	Uzbekistan	8	0	8

38	Kazakistan	7	6	1
39	Mali	7	0	7
40	Guinea	6	1	5
41	Myanmar	6	4	2
42	Arabia Saudita	6	6	0
43	Senegal	6	0	6
44	Serbia	6	4	2
45	Tagikistan	6	6	0
46	Uganda	6	1	5
47	Albania	5	0	5
48	India	5	2	3
49	Federazione Russa	5	4	1
50	Thailandia	5	1	4
51	Tibet	5	1	4
52	Brasile	4	2	2
53	Canada	4	3	1
54	Colombia	4	0	4
55	Svizzera	4	2	2
56	Ciad	4	1	3
57	Costa d'Avorio	3	0	3
58	Israele	3	1	2
59	Congo-Brazzaville	3	0	3
60	Ucraina	3	2	1
61	Benin	2	2	0
62	Burkina Faso	2	0	2
63	Liberia	2	0	2
64	Macedonia	2	2	0
65	Messico	2	0	2
66	Mozambico	2	2	0
67	Nicaragua	2	0	2
68	Macedonia del Nord	2	1	1
69	Sudafrica	2	2	0
70	Vietnam	2	0	2
71	Armenia	1	0	1
72	Australia	1	1	0
73	Ghana	1	1	0
74	Guinea-Bissau	1	0	1
75	Indonesia	1	0	1
76	Cambogia	1	1	0
77	Corea del Nord	1	1	0
78	Cuba	1	1	0
79	Kuwait	1	0	1
80	Malawi	1	1	0
81	Montenegro	1	1	0
82	Niger	1	1	0
83	Filippine	1	1	0
84	Sierra Leone	1	0	1
85	Sudan del Sud	1	1	0
86	Venezuela	1	1	0
87	Stati Uniti d'America	1	1	0
88	Repubblica Centrafricana	1	0	1

Domande d'asilo presentate all'estero dall'1.1.2002 al 31.12.2012 – Stato ZEMIS al 28.3.2022

Analisi in base alla data dell'evento al 28.3.2022

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afghanistan	6	2	0	7	9	21	3	42	15	35	40
Egitto	1	2	0	10	1	19	10	0	21	9	16
Albania	0	0	1	0	0	3	3	0	0	0	0
Algeria	6	10	3	5	2	21	2	6	1	3	4
Angola	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Guinea Equatoriale	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
Argentina	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Armenia	1	0	0	0	0	0	3	4	0	3	1
Azerbaijan	1	3	6	0	3	2	0	0	2	1	6
Etiopia	0	1	2	0	1	2	1	11	38	624	365
Australia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Bangladesh	0	2	2	2	0	1	0	5	0	2	1
Bielorussia	0	0	0	5	0	1	1	4	2	5	0
Belgio	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Benin	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Bhutan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolivia	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Bosnia e Herzegovina	9	1	0	0	5	3	2	1	0	0	0
Brasile	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Bulgaria	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Burundi	2	6	4	0	0	0	0	0	0	1	3
Chile	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
China (Repubblica)	3	1	0	1	6	46	31	14	22	68	65
Costa Rica	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Côte d'Ivoire	11	8	8	0	5	5	0	3	5	23	4
Deutschland	3	3	3	3	1	4	2	3	1	4	2
Dschibuti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0
Eritrea	1	0	0	0	0	4	35	173	629	3282	3861
Francia	1	0	0	0	0	5	1	4	0	1	0
Gambia	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Georgia	0	0	1	3	0	3	6	1	5	0	0
Ghana	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	3
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Guinea	0	0	1	1	0	1	0	1	3	0	1
Guinea-Bissau	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Haiti	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
India	0	1	2	1	0	0	0	4	1	2	0
Irak	60	43	24	17	6808	3083	57	33	36	22	15
Iran	110	20	5	9	3	14	7	18	15	21	21
Israele	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Italia	0	1	0	1	0	0	4	3	7	1	0
Jamaica	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Giappone	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0

Jemen	0	1	0	0	0	0	1	5	1	4	19
Jordanien	2	1	0	1	1	0	2	4	5	1	1
Kamboodscha	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Camerun	1	3	0	1	1	0	2	4	3	1	1
Canada	0	5	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Kazakstan	0	3	0	5	2	0	0	0	2	0	1
Kenya	0	0	0	0	0	1	0	0	1	10	1
Kirghizistan	0	0	1	19	0	8	0	1	0	0	0
Colombia	27	652	555	685	1 193	1 116	1 073	1 105	607	460	311
Congo-Brazzaville	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Congo, RD	6	8	14	19	10	3	5	8	21	15	60
Corea del Nord	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corea del Sud	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Kosovo	0	0	0	3	0	1	4	15	0	0	7
Croazia	0	0	6	5	0	0	1	0	2	0	0
Cuba	0	3	0	5	10	5	2	8	25	15	10
Kuwait	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Lettonia	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Libano	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4
Liberia	3	3	6	0	2	0	0	24	1	4	0
Libia	0	1	0	1	0	0	1	0	2	88	1
Lituania	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Madagascar	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Malawi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Marocco	1	1	0	1	2	0	2	0	2	5	1
Mauritania	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Macedonia del Nord	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Messico	0	0	0	0	0	0	0	6	0	1	3
Moldova	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Mongolia	0	0	0	0	0	1	0	5	0	0	0
Myanmar	0	0	0	0	1	4	1	0	1	0	0
Nepal	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Nicaragua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Paesi Bassi	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Niger	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Nigeria	2	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Norvegia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Pakistan	1	5	9	0	1	4	6	34	30	25	13
Perù	0	1	2	6	4	1	5	0	1	0	1
Filippine	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Polonia	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1
Ruanda	4	14	16	6	3	6	0	8	5	1	1
Romania	2	0	3	0	0	0	0	4	3	0	3
Federazione Russa	7	5	2	4	1	14	3	8	5	1	1
Arabia Saudita	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Senegal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Serbia	5	8	1	2	1	4	0	0	0	2	2

Sierra Leone	7	5	0	0	0	0	0	6	4	0	1
Repubblica Slovacca	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Somalia	1	3	5	0	7	1	16	5	56	1098	1345
Spagna	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sri Lanka	162	85	161	235	641	1169	1784	1988	1549	800	426
Sudafrica	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sudan	2	6	0	0	8	0	0	1	0	20	19
Siria	2	0	7	4	5	0	5	1	17	30	479
Thailandia	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0
Togo	2	2	3	35	30	28	7	8	10	2	7
Ciad	0	1	0	0	0	0	2	2	0	0	4
Repubblica Ceca	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	5
Tunisia	0	1	10	1	6	7	3	1	1	4	4
Turchia	39	41	66	41	54	109	146	211	199	142	142
Turkmenistan	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0
Uganda	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0
Ucraina	13	1	3	11	4	10	5	1	10	4	1
Ungheria	0	1	1	0	0	1	1	0	0	2	0
Stati Uniti d'America	3	1	3	0	0	8	2	1	0	0	2
Uzbekistan	7	3	1	18	7	14	1	2	3	3	0
Regno Unito	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Venezuela	0	0	0	0	0	1	0	5	0	4	0
Vietnam	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Rep. Centrafricana	2	0	0	1	0	1	0	0	2	1	0
Zimbabwe	1	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Cipro	0	0	0	0	0	0	2	3	1	0	0
Apolide	0	1	1	12	3	5	4	20	5	5	19
Stato non noto	2	3	6	1	5	10	6	15	9	58	27
Totale	532	997	953	1191	8853	5786	3268	3855	3393	6942	7364

Decisioni positive di domande presentate all'estero dall'1.1.2002 al 31.12.2012 – Stato ZEMIS al 28.3.2022

Analisi in base alla data dell'evento al 28.3.2022

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afghanistan	0	0	0	0	0	0	3	14	2	2	9
Egitto	0	0	0	2	0	4	0	0	10	0	2
Albania	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Armenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Azerbaigian	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	4
Etiopia	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	16
Bosnia ed Erzegovina	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Cina (Rep. Popolare)	0	0	0	0	0	16	37	14	1	4	0
Costa d'Avorio	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	1
Eritrea	0	0	0	0	0	0	6	20	95	524	557
Ghana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Iraq	0	0	1	2	1	10	1	21	0	17	1
Iran	0	0	0	1	2	0	3	0	5	2	1
Yemen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Giordania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Kenya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
Kirghizistan	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0
Colombia	0	7	21	5	12	34	12	22	44	33	10
Congo, RD	0	0	0	0	0	1	0	0	5	0	0
Kosovo	0	0	0	0	0	0	5	14	0	0	0
Cuba	0	1	0	0	0	2	0	4	0	4	0
Marocco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Mongolia	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Myanmar	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Nepal	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Pakistan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ruanda	0	3	9	0	1	0	0	0	0	1	4
Federazione Russa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Serbia	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0
Somalia	0	0	0	0	4	2	3	1	5	102	280
Sri Lanka	1	0	2	9	1	36	82	112	49	20	42
Sudan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9
Siria	0	0	0	0	1	0	0	0	9	7	18
Togo	0	0	0	10	3	0	0	0	3	0	4
Ciad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tunisia	0	0	5	2	2	3	1	1	0	0	0
Türkiye (Turchia)	0	3	18	31	4	12	35	60	26	31	18
Uganda	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Uzbekistan	0	1	0	11	3	2	5	1	0	0	0
Apolide	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0
Stato non noto	0	0	0	0	0	0	2	2	1	3	0
Totale	1	15	68	73	37	142	196	291	256	770	984

Appendice III

Allegato III – Elenco delle abbreviazioni

ACNUR; UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
ALC	Accordo sulla libera circolazione delle persone
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
BVOR	Programma «Blended Visa Office Referred»
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CFA	Centro federale d'asilo
CFM	Commissione federale della migrazione
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CORS	Programma «Community Sponsored Refugee Resident Visa»
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999
CSG	Community Sponsorship Groups
CSI	Programma «Community Sponsorship Ireland»
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
EMPP	Progetto pilota «Economic Mobility Pathways Pilot»
FF	Foglio federale
FNS	Fondo nazionale per la ricerca scientifica
GP4SYS	Programma «Global Platform for Syrian Students»
LfA	Programma «Leadership for Africa»
MNA	Minorenne non accompagnato nel settore dell'asilo e dei rifugiati
NesT	Progetto pilota «Neustart im Team» (ripartire in squadra, acronimo di Nest «nido»)
OASA	Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa
OEAE	Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri
OEV	Ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto
OIntS	Ordinanza sull'integrazione degli stranieri
PDO	Pre-departure orientation
PIC	Programmi d'integrazione cantonali
PSRP	«Private Sponsorship of Refugees Program»
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
Stato dell'AELS	Stato membro dell'Associazione europea di libero scambio
TBB	Programma «Talent Beyond Borders»
TC	TC Team Consult AG
UCS	Unione delle città svizzere
WUSC	World University Service Canada