JUA 1/2013

Rappresentanza Permanente d'Italia
presso le Organizzazioni Internazionali
Chemin de l'Impératrice 10
Ginevra

1608

Geneva, 12 AOUT 2013

Dear Special Rapporteurs.

I am honored to send you herewith attached the transcripts of the Parliament hearing of the Minister of the Foreign Affairs, H.E. Ms. Emma Bonino, held on July 24th , on the case of Ms. Alma Shalabayeva and her 6-year old daughter.

During the hearing, as reported in the transcripts, the Italian Minister of Foreign Affairs informed that officers of the Italian Embassy in Kazakhstan had met twice Ms. Shalabayeva and her daughter at the Italian Honorary Consulate in Almaty, on June 18th and July 18th. In those occasion, Ms Shalabayeva was notified of the repeal of her expulsion from Italy and able to sign over a power of attorney authorizing her trusted lawyers to fully defend her case. Ms Shalabayeva updated the Italian officers that her psychological and health conditions were good. She also reported that she was allowed to keep contacts with her lawyers and have access to media, including internet. She thanked the Italian Ministry of Foreign Affairs for "not ignoring her situation".

Furthermore, Minister Bonino made it clear that, as soon as she was informed about the case, she immediately imparted instructions to her administration to make any possible effort in order to protect Ms. Shalabayeva and her daughter's rights. Their rights – said the Minister – would remain a priority of the Italian Government, as well as her main, personal concern, due to moral and political obligations. She finally mentioned the demarches that the Ministry of Foreign Affairs had been conducting, *inter alia* in Astana, Bruxelles and Vilnius.

Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers
Special Rapporteur on the human rights of migrants
Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment
OHCHR
Palais des Nations
Ch-1211 Geneva 10

OHCHR REGISTRY
12 AUG 2013
Recipients : SPB
S. Lidome (Encl)

Additionally, following the Minister's hearing at the Italian Parliament, the Deputy Italian Ambassador in Kazakhstan met again Ms. Shalabayeva and her daughter in Almaty, on July 29th. Both of them looked calm and rather relaxed. Afterward, on August 4th, five members of the Italian Parliaments who belong to the opposition party "Movimento 5 stelle" were able to meet them again at their residence, broadcasting the meeting via web.

To conclude, I would like to assure you that, to support the efforts of the Italian Embassy in Kazakhstan, the Italian Ministry of Foreign Affairs will keep constantly in touch with Ms. Shalabayeva's lawyers to follow all the developments concerning her case, and her physical and psychological conditions.

Please accept, Special Rapporteurs, the assurances of my highest consideration,

Amedeo Trambajolo
Chargé d'Affaires

Ministero degli Affari Esteri

Audizione della Signora Ministro
Commissioni congiunte Diritti Umani e Esteri
(Senato, 24 luglio 2013)

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

grazie per l'opportunità di questa audizione sulle attività di gestione politica mia e di azioni della Farnesina circa il noto caso dell'espulsione della cittadina kazakha Alma Shalabayeva e il suo rimpatrio in Kazakhstan assieme alla figlia Alua, avvenuto nella serata del 31 maggio.

E' una vicenda di grande delicatezza, sulla quale si impone la massima chiarezza. Una vicenda che tocca aspetti di grandissima rilevanza per il nostro Paese e per i suoi valori fondamentali.

Su questo caso sono già intervenuti in Parlamento il Vice Ministro Pistelli, il Ministro dell'Interno Alfano ed il Presidente del Consiglio Letta. Per parte mia, offro oggi il doveroso contributo sulla posizione da me assunta e sulle azioni intraprese dall'Amministrazione che guido, la Farnesina. Lo faccio con la serenità di chi non ha lesinato alcuno sforzo, con la sensibilità di chi "per passione e attività politica" ha fatto della tutela dei diritti umani la ragione di un'intera esistenza e con la mia diretta testimonianza, in quanto responsabile politicamente, di una immediata, continua e scrupolosa attività degli **uffici della Farnesina, chiamati a gestire *ex post* le conseguenze di un caso per il quale abbiamo finora, giustamente, dibattuto sulla dinamica *ex ante*.**

Ancora ieri venivano riprese sulla stampa mie dichiarazioni da Bruxelles su "punti oscuri sui quali avrebbero dovuto pronunziarsi altre istituzioni". **Mi era stato chiesto se vi fossero punti oscuri: rispondendo mi sono riferita alle notizie che avevo appena letto circa un'indagine della Procura della Repubblica** e **alle dichiarazione della Ministro Cancellieri** in Parlamento di aver predisposto un supplemento di indagine. Prendevo dunque atto della situazione nella consapevolezza aggiuntiva che tutta una serie di affermazioni (spesso distorte) sulle attività della Farnesina potevano essere considerate non veritiere; l'occasione di oggi, spero, mi consentirà, **di chiarirle una volta per tutte**. E questo nonostante che nei giorni precedenti

avessi io stessa fornito alla stampa varie precisazioni. **Questa è però la sede privilegiata per esporre con compiutezza quanto da me visto e fatto in questa delicata vicenda.**

Lo faccio ancor più volentieri se ripenso **a qualche critica che ho letto circa un mio asserito silenzio sulla questione**. La realtà è che ho invece, sin dal primo momento, promosso e sollecitato il massimo chiarimento su un caso così rilevante. **L'ho fatto con l'animo e la passione di chi si occupa da una vita di diritti civili ma ho agito sulla base del rispetto delle istituzioni alle quali sono tenuta da Ministro.** Con determinazione ma sempre nelle forme dovute.

Quando venni informata telefonicamente del caso, da parte di esponenti della società civile, **nella tarda serata del 31 maggio e ad operazione già avvenuta,** diedi inizio a un'incessante azione assieme ai miei diretti collaboratori e ai competenti uffici della Farnesina, azione che continua ancora oggi e che si è mossa essenzialmente lungo tre direttrici:

- **Assicurare al meglio la tutela dei diritti della Signora Shalabayeva e di sua figlia;**

- **Effettuare la doverosa sensibilizzazione in seno al Governo e promuovere la necessaria raccolta di informazioni;**

- **Dare luogo a tutti i contatti e le attività sul piano esterno resisi necessari a seguito dell'avvenuto trasferimento in Kazakhstan.**

Prima di dare il via a tali azioni ho avviato gli accertamenti "istituzionali" su quanto avevo appreso da fonti esterne. Alla telefonata ricevuta nella tarda serata del 31 maggio seguì infatti una mail, più dettagliata, il giorno successivo, sabato 1 giugno. Di lì, l'esigenza di verificare con scrupolo quanto avevo saputo, tanto che mi rivolsi personalmente al Ministro Alfano il giorno successivo, domenica 2 giugno in occasione della parata ai Fori Imperiali; la richiesta fu ribadita dal mio Capo di Gabinetto, Piero Benassi, sempre il 2 giugno al Capo della Polizia. Di ciò, diedi informativa al Presidente del Consiglio il giorno successivo.

Circa le **voci, completamente distorte, di un precedente coinvolgimento della Farnesina**, vorrei fornire un chiarimento, una volta per tutte, sul fax ricevuto dal Cerimoniale del Ministero degli Esteri il 29 maggio dalla Questura di Roma, avente ad oggetto "Alma Ayan", ove si richiedeva una risposta scritta (cito testuale) "*circa l'accredito della cittadina straniera in oggetto titolare di passaporto diplomatico rilasciato dalla Repubblica Centroafricana*"

Ora, il fax in questione:

- non indicava il nome corretto della Signora, ma solo "Alma Ayan", nome che gli avvocati della Signora hanno poi riferito (cfr. La Stampa del 17 luglio) essere un'identità fittizia di "protezione";

- non informava che era in corso una procedura di espulsione e, a maggior ragione, il Paese verso cui sarebbe stata espulsa la Signora;

- non forniva alcuna motivazione della richiesta, né alcun altro dettaglio concernente i rapporti di parentela della Signora;

- non faceva alcun riferimento ai contatti intercorsi da giorni al Viminale con l'Ambasciata kazakha.

L'unico controllo che il Cerimoniale Diplomatico può effettuare in merito a cittadini stranieri è sulla banca dati dei diplomatici accreditati in Italia. Il nome "Alma Ayan" non vi figura. Il nome "Alma Ayan", peraltro, era stato indicato dall'Ambasciata del Burundi per una candidatura a Console Onorario a Napoli il 12 febbraio 2013, candidatura successivamente ritirata dalla stessa Ambasciata, senza fornire spiegazioni, il 15 maggio 2013.

Questi gli elementi forniti alla Questura lo stesso 29 maggio. Aggiungo, per rendere a tutti chiaro di cosa stiamo parlando, che richieste di questo genere – sulle quali sono state imbastite speculazioni politiche - arrivano molto frequentemente al Ministero degli Esteri e sono dirette ad accertare se l'interessato abbia diritto all'immunità in relazione, il più delle volte, ad infrazioni al codice della strada e a contravvenzioni di varia natura.

Tutela dei diritti della Signora Alma Shalabayeva

Mentre attendevo, dunque, le verifiche istituzionali sull'accaduto, ripeto sull'**accaduto** (le prime note ricevute dal Viminale - tra il 3 e il 6 giugno - presentavano una ricostruzione meramente fattuale degli avvenimenti) impartivo comunque disposizioni affinché la Farnesina operasse da subito per la tutela dei diritti previsti. Sensibilizzai, quindi, tanto la nostra Ambasciata ad Astana (che nel frattempo aveva raccolto sommarie informazioni sul caso), quanto la nostra Ambasciata a Londra, già dal 3 giugno, per verificare le voci sullo *status* di rifugiato di cui avrebbe goduto il marito della signora, Mukhtar Ablyazov, da parte delle autorità britanniche. La nostra Ambasciata a Londra, dopo i contatti con le autorità britanniche, dava risposta positiva **avendola però ottenuta solo in via ufficiosa**. Il nostro Ambasciatore ad Astana, inoltre, riceveva istruzioni (10 giugno) di accertare urgentemente il trattamento riservato alla Signora Shalabayeva e alla figlia. L'Ambasciatore riferiva (12 giugno) di essere stato informato dalle autorità kazakhe che la Signora era sottoposta al solo obbligo di non allontanarsi da Almaty in attesa che fosse verificato il suo eventuale coinvolgimento in una vicenda di passaporti falsi.

Nel frattempo la Farnesina, già in contatto telefonico con i legali, organizzava con questi ultimi un incontro il 13 giugno e, per fornire ogni assistenza al caso, inviava nei giorni seguenti presso il Consolato onorario d'Italia ad Almaty il funzionario vicario dell'Ambasciatore, appositamente recatosi in

missione in loco, per raccogliere la firma della Signora Shalabayeva sulla procura alle liti. **Ciò per assicurare alla Signora Shalabayeva la possibilità di esercitare pienamente il proprio diritto alla difesa**. In tale occasione, la Signora – accompagnata dalla figlia Alua – ha riferito di non aver incontrato difficoltà a raggiungere la sede del Consolato onorario.

I contatti con i legali sono continuati con regolarità. L'ultimo è avvenuto il 18 luglio con il mio Capo di gabinetto. La Signora Shalabayeva è stata nuovamente incontrata il 18 luglio sempre dal funzionario vicario dell'Ambasciatore per la notifica della revoca del decreto di espulsione. Durante l'incontro la Signora Shalabayeva - accompagnata anche in questa occasione dalla figlia Alua - ha anche sottoscritto ulteriori procure alle liti predisposte dai suoi avvocati. La Signora ha affermato di essere in buona salute e ha mostrato di essere pienamente informata degli sviluppi del suo caso in Italia, anche grazie ai contatti che continua a mantenere con i propri avvocati. La Signora ha inoltre confermato di avere libero accesso ai media, internet incluso. Nel commentare l'obbligo di non allontanarsi dalla città di Almaty, impostole dalla magistratura kazakha, la Signora Shalabayeva ha fatto presente d'aver comunque deciso di limitare ulteriormente i propri spostamenti esterni, temendo di poter essere vittima di incidenti o provocazioni. La Signora Shalabayeva, infine, ha espressamente ringraziato la Farnesina "per non aver ignorato la sua situazione" assicurandole il proprio sostegno.

I nostri interventi sono stati dunque continui, direi incessanti. Continueranno ovviamente in questa direzione fino a quando sarà necessario, nell'ovvia considerazione che – proprio per la mia personale familiarità con questa materia – poiché si agisce da "governo a governo" si deve evitare, almeno in questa prima fase, che una serie di "**azioni e reazioni**" indebolisca la nostra struttura diplomatica ad Astana.

Sensibilizzazione in seno al Governo e raccolta di informazioni

Dopo aver verificato l'attendibilità della comunicazione via mail ricevuta da fonti esterne sabato 1 giugno ho personalmente sensibilizzato il Ministro dell'Interno la domenica 2 giugno alla parata ai Fori Imperiali. Ne ho dato comunicazione il giorno seguente al Presidente del Consiglio che, nelle ore successive, mi diede conferma di essere intervenuto. La stessa domenica 2 giugno, il mio Capo di Gabinetto parlava con il Capo della Polizia Alessandro Pansa chiedendo informazioni che confermassero i dati in nostro possesso anche ai fini dell'azione esterna che saremmo stati chiamati a svolgere di lì a breve.

Così infatti avvenne, sia sul versante di Bruxelles – il Presidente Barroso era in visita ad Astana proprio il 3 giugno - sia, soprattutto, attraverso la nostra Rappresentanza ONU a Ginevra, visto che della questione cominciava ad interessarsi anche il Consiglio per i Diritti Umani. La richiesta di informazioni da parte di quest'ultimo pervenne infatti il 7 giugno.

Di qui i numerosi contatti con il Viminale per ottenere delucidazioni che, a differenza delle assai scarne ricostruzioni fino a quel momento ottenute, potessero essere utilmente trasmesse a Ginevra. Di tale esigenza parlavo al Capo della Polizia nel corso di un'incontro avvenuto nel mio ufficio della Farnesina il 20 giugno. Le informazioni sul caso da trasmettere a Ginevra sono state ricevute rispettivamente il 3, il 5 e l'8 luglio. La Farnesina inviava a Ginevra le informazioni, debitamente tradotte, il 10 luglio. Ricordo che lo stesso giorno il Presidente Letta ha confermato in Parlamento l'apertura di un'indagine interna annunciata il 5 luglio.

Contatti ed attività sul piano esterno

Dei contatti con la signora Shalabayeva, della nostra richiesta di informazioni a Londra e dei rapporti con il Consiglio dei Diritti Umani a Ginevra ho già fatto cenno.

Passo ora alla questione dell'irrituale atteggiamento assunto a Roma dal 28 al 31 maggio dall'Ambasciatore del Kazakhstan, Andrian Yelemessov. I rapporti del Viminale ricevuti fino a metà luglio non evidenziavano alcuna "intrusività" del rappresentante diplomatico kazakho.

E' solo con il "rapporto Pansa", reso noto il 16 luglio dal Ministro dell'Interno in Parlamento, che si e' avuta notizia certa dell'inaccettabile comportamento del diplomatico. A quel punto ho immediatamente convocato l'Incaricato d'Affari kazakho e gli ho espresso il 17 luglio il mio forte disappunto per l'intera vicenda e per il comportamento dell'Ambasciatore, insieme all'aspettativa del Governo italiano che alle due cittadine kazakhe fossero garantiti tutti i diritti e la piena libertà di movimento. Istruzione di esprimersi negli stessi termini con le autorità kazakhe veniva impartita al nostro Ambasciatore ad Astana. Nel frattempo provvedevamo ad integrare con Ginevra (17 luglio) tutte le informazioni aggiuntive contenute nel rapporto Pansa. Anche nei giorni successivi il nostro Ambasciatore ad Astana è ripetutamente intervenuto presso le autorità di quel Paese per ribadire l'attenzione con la quale stiamo seguendo il caso e il nostro forte impegno per una sua positiva conclusione.

Conclusioni

Concludo questo mio intervento con un paio di annotazioni che possono essere utili, sia per inquadrare meglio la vicenda dal punto di vista giuridico, sia per trarne indicazioni che ci possano aiutare in futuro a evitare pagine così difficili.

Una lezione importante per le istituzioni: come ho avuto modo di precisare in altre sedi, **il Ministero degli Esteri non è competente in materia di espulsioni dal territorio italiano**. Ancor meno in relazione a operazioni di polizia che si svolgono sul nostro territorio in adempimento a mandati di cattura internazionali emessi dall'Interpol. Poiché tuttavia la legge non

impedisce certo di consultarci, ritengo che una maggiore condivisione delle informazioni sia essenziale per fronteggiare situazioni di questo tipo.

Nelle ultime settimane sono stata chiamata a riferire in Parlamento o a rispondere a sollecitazioni della stampa su questioni con delicati risvolti internazionali. Mi riferisco non solo a quello della Signora Shalabayeva, ma ad esempio anche al caso Datagate, al sorvolo del Presidente boliviano Morales, al fermo a Panama dell'agente Lady. Per non citare quello dei due fucilieri di marina in India.

Si tratta di casi diversi, accomunati tuttavia da un unico filo conduttore: pur rientrando prevalentemente nelle competenze di altri Dicasteri (ordine pubblico e asilo politico, sicurezza delle comunicazioni, sicurezza aerea, estradizione, sicurezza marittima) tutte queste vicende hanno innescato dinamiche con forti riflessi internazionali e conseguenti ripercussioni sul Ministero degli Esteri. **Si è venuta così a configurare -anche agli occhi dei media – una ingiustificata responsabilità oggettiva della Farnesina, nonostante essa fosse stata del tutto estranea alla gestione e persino all'informazione sulle prime, determinanti fasi di quegli episodi**.

Di ciò ho fatto stato al Presidente del Consiglio che condivide in pieno la necessità di un nuovo e più efficace raccordo delle altre Amministrazioni con il Ministero degli Esteri. E' un punto di metodo e di buon governo sul quale ho trovato massima sensibilità nel Presidente Letta e sul quale sono certa che potremo costruire interventi dello Stato più coerenti e più credibili, specie se rivolti all'esterno dei nostri confini.

Ciò che ci deve stare più a cuore ora: **i prossimi passi da compiere**. La priorità dell'azione di governo deve concentrarsi sulla tutela delle due cittadine kazakhe. Stiamo svolgendo da settimane e continueremo a svolgere con uguale e forte determinazione una serie di interventi, ad Astana, a Bruxelles, a Vilnius, sede della presidenza di turno dell'Unione europea, per assicurare la piena libertà di movimento ad Alma Shalabayeva e a sua figlia. **Lo sento come un obbligo morale, ancor prima che politico**, e voglio assicurare gli onorevoli Senatori che per me non potrà esserci alcuna ragione per venir meno a questo impegno. Il Kazakhstan ci ha fatto sapere in questi giorni di volere buoni rapporti con l'Italia. Ritengo evidente che, dopo questo episodio, la qualità dei nostri rapporti dipenderà dalla disponibilità dei responsabili di Astana a offrire la loro imprescindibile collaborazione su questo terreno, pieni diritti e libertà di movimento. Valuteremo, quindi, in quest'ottica e tempestivamente, le misure più opportune da adottare nei confronti dell'Ambasciatore Yelemessov.

Grazie