

## **CH\_VB JAAC 61.13 vom 12. Dezember 1995**

Bundesverwaltung, 1995-12-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_JAAC\\_61.13\\_\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_61.13__)

FR: CH\_VB JAAC 61.13 du 12 décembre 1995

IT: CH\_VB JAAC 61.13 del 12 dicembre 1995

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Interprétation d'une disposition de droit international conventionnel selon la Convention de Vienne sur le droit des traités (consid. 6 et 7).

#### **E. 2**

L'art. 1 C ch. 1 Conv. s'applique lorsque sont réunies trois conditions: l'acte par lequel le réfugié est entré en contact avec son pays d'origine doit avoir été accompli volontairement; le réfugié doit avoir eu l'intention de solliciter la protection de celui-ci; enfin cette protection doit lui avoir été effectivement accordée. Dans le cadre de cette analyse, on tiendra compte du motif, de la durée et de la fréquence des voyages et des séjours, de leur caractère public ou clandestin; on prendra également en considération le point de savoir si l'intéressé a été exposé à des mesures d'intimidation de la part du pays d'origine (consid. 8-10).

#### **E. 3**

Le simple fait qu'un réfugié se retrouve sur le territoire de son pays d'origine ne signifie pas en soi qu'il s'est mis sous sa protection (consid. 10).

#### **E. 4**

Dans le cas d'espèce, un bref retour au pays pour accomplir un acte de piété filiale consistant à se recueillir sur la tombe de ses parents ne peut être considéré comme un motif de révocation selon l'art. 1 C ch. 5 Conv. (consid. 11).

#### **E. 5**

se, cessate le circostanze in base alle quali è stata riconosciuta come rifugiato, essa non può continuare a rifiutare di domandare la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza (salvo che possa invocare motivi gravi derivanti da precedenti persecuzioni, per rifiutare di avvalersi della protezione di tale Paese); 4

#### **E. 6**

trattandosi di un apolide, se, cessate le circostanze in base alle quali è stato riconosciuta come rifugiato, egli è in grado di ritornare nello Stato del suo domicilio precedente (salvo che possa invocare motivi gravi derivanti da precedenti persecuzioni per rifiutare di tornare in tale Paese). b. Le prime quattro clausole di cessazione implicano un atto volontario da parte del rifugiato, quali la ripresa della protezione del Paese d'origine, la riacquisizione della cittadinanza persa, l'acquisizione di una nuova cittadinanza, o ancora il ristabilimento del domicilio nel Paese d'origine nel quale non si era più recato per timore d'essere perseguitato. Le due restanti clausole si giustificano col fatto che le condizioni che avevano giustificato il riconoscimento della qualità di rifugiato sono venute meno, in particolare in

seguito ad un mutamento importante della situazione politica generale nel Paese d'origine o di ultima residenza. Nel caso in cui siano adempiti i requisiti per l'applicazione di una delle clausole di cessazione, lo statuto di rifugiato prende fine. Tali clausole sono fondate sull'assunto secondo il quale la protezione internazionale non deve essere mantenuta laddove non è più necessaria o non si giustifica più (cfr. Guida della procedura e dei criteri da applicare per determinare lo statuto di rifugiato, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati [ACNUR], Ginevra 1992, § 111). L'applicazione di una delle clausole di cessazione, alla stregua del riconoscimento dello statuto di rifugiato, ha carattere di mero accertamento. La stessa non riveste carattere penale (cfr. Atle Grahl-Madsen, *The status of refugees in International law*, Leyden 1966, vol. I, pag. 375 e segg.). L'enumerazione delle clausole di cessazione è esaustiva (cfr. Grahl-Madsen, op. cit., pag. 369; DTF 110 Ib 208 segg. e relativi riferimenti). Peraltro, tali clausole vanno interpretate in maniera restrittiva (cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 116). L'eccezione prevista all'art. 1 C n. 5 cpv. 2 Conv. - secondo la quale non può essere privato dello statuto di rifugiato colui che possa invocare motivi gravi (od imperiosi che dir si voglia) derivanti da persecuzioni anteriori - non trova applicazione in caso di perdita dello status giusta l'art. 1 C n. 1 a 4 Conv., ma esclusivamente in relazione al motivo di cessazione di cui all'art. 1 C n. 5 cpv. 1 Conv. (cfr. GAAC 60.35). c. Giusta l'art. 2 n. 1 lett. a della Conv. di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111; ratificata senza riserve od obiezioni dalla Svizzera il 7 maggio 1990 ed entrata in vigore per la stessa il 6 giugno 1990), il termine trattato indica un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale (...), qualunque ne sia la particolare denominazione. L'espressione «regolato dal diritto internazionale» consacra un rimando a tutte le regole d'interpretazione sancite dal diritto internazionale consuetudinario, oggi codificate agli art. 31 a 33 della Convenzione di Vienna. In particolare, l'art. 31 dispone che le norme di un trattato devono essere interpretate in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo. Il primo elemento dell'esame ermeneutico consiste, dunque, nella ricerca del significato letterale del testo secondo i principi della buona fede e del buon senso (cfr. Stefania Bariatti, *L'interpretazione delle Convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova 1986, pag. 175 e segg.). Inoltre, ai sensi dell'art. 32 le risultanze dei lavori preparatori dei trattati costituiscono un metodo d'interpretazione esclusivamente complementare, pertanto di portata estremamente limitata. La qualità medesima della 5

norma internazionale convenzionale impone che la giurisdizione che l'interpreta e l'applica non la denaturi ricorrendo, senza precauzioni, alle regole d'interpretazione generalmente ammesse dall'ordinamento giuridico interno. In particolare, non è ammissibile un'interpretazione che renda senza significato o senza effetto una norma, né una parte può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione del trattato (art. 27 della Convenzione di Vienna). E più in generale, l'interpretazione è vista quale elemento d'esecuzione di un'obbligazione internazionale (v. art. 26 e 27 della Convenzione di Vienna). Per quanto è dell'interazione dei metodi d'interpretazione utilizzati in diritto internazionale ed in diritto interno, giova rilevare che si riscontrano punti di convergenza - il metodo primario è l'interpretazione letterale -, e di discordanza, per esempio l'importanza nel diritto interno di un'interpretazione conforme alla Costituzione, o alla volontà del legislatore, metodi che non si possono trasporre all'interpretazione della norma internazionale (cfr. Olivier Jacot-Guillarmod, *Strasbourg, Luxembourg, Lausanne et Lucerne: méthodes d'interprétation comparées de la règle*

internationale conventionnelle, in: Jean-François Perrin, *Les règles d'interprétation, Enseignement de 3e cycle de droit* 1988, Friburgo 1989, pag. 121 e segg.).

#### **E. 7**

Jacot-Guillarmod, op. cit., pag. 121), come la nostra massima istanza giudiziaria aveva già avuto modo di rilevare in altre sue decisioni (cfr. Jacot-Guillarmod, op. cit., pag. 122; DTF 109 V 185, 103 V 170, 97 I 365 e 96 I 648). Peraltro, il Tribunale federale delle assicurazioni ha ritenuto opportuno di pubblicare in DTF 117 V 268 una decisione che tende a precisare la giurisprudenza sull'interpretazione della regola internazionale convenzionale dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Vienna. Nella sentenza di cui trattasi si puntualizza che solo ove la Convenzione od un trattato non regolino una determinata domanda né esplicitamente, né implicitamente, si può ricorrere a titolo sussidiario alle nozioni e concezioni del diritto interno quo all'interpretazione (cfr. DTF 117 V 270 e relativi riferimenti). Ora, la ricerca del significato letterale delle clausole di cessazione, nonché un'interpretazione in base al senso comune da attribuire ai termini della Conv. nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e scopo, permette di escludere che un breve rientro nel Paese d'origine debba intendersi quale circostanza che comporti necessariamente la revoca dello statuto di rifugiato ai sensi di una delle regole dedicate nella Conv. a questa problematica. Infatti, secondo l'art. 1 C n. 4 Conv., lo statuto va revocato allorquando una persona è volontariamente ritornata e si è domiciliata nel Paese che aveva lasciato o in cui non si era più recata per timore d'essere perseguitata. Non vi è chi non veda come questa disposizione sia incompatibile con un'interpretazione restrittiva della Conv. secondo la quale già un semplice rientro in patria sarebbe sufficiente per far cessare lo statuto di rifugiato. In siffatta evenienza in effetti, il senso e lo scopo dell'art. 1 C n. 4 Conv. verrebbero meno, ciò che non può essere il risultato di una corretta interpretazione (v. pure Werenfels, op. cit., pag. 325 e relativi riferimenti), tantomeno secondo i metodi di cui alla Convenzione di Vienna. c. Certo, siccome la Conv. disciplina esclusivamente la cessazione dello statuto di rifugiato, il legislatore svizzero può - ove lo ritenga opportuno - emanare disposizioni di diritto interno divergenti e più restrittive per quanto attiene alla revoca dell'asilo. Tuttavia, e come rettamente rilevato nella sentenza inedita 20 marzo 1992 del Tribunale federale, nonostante le numerose revisioni delle legge sull'asilo, il legislatore non ha fatto uso di tale facoltà (lo ha fatto in altro contesto, segnatamente per i motivi indicati all'art. 41 cpv. 1 lett. a). Difatti l'art. 41 cpv. 1 lett. b attinente alla revoca dell'asilo rinvia agl'art. 1 C n. 1 a 6 Conv. senza riserva alcuna. Per il resto, sia detto che non può essere sopperito ad un'eventuale lacuna legislativa mediante un'interpretazione della Conv. contraria alle regole sancite nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. d. La suprema giurisdizione federale aveva pure considerato, nella sentenza pubblicata su cui poggia nella sostanza il giudizio querelato, che per evitare un controllo che sarebbe sovente impossibile, non si sarebbe potuto imporre all'autorità federale di prendere in considerazione le ragioni umanitarie che avrebbero potuto spingere il rifugiato a rendersi nel suo Paese d'origine. Tale assunto non appare convincente, ove solo si pensi che nell'ambito di una procedura di revoca dell'asilo, secondo una delle clausole di cessazione di cui alla Conv., l'autorità deve pronunciarsi sull'esistenza, o meno, di una fattispecie sussumibile ad una siffatta clausola dopo avere sentito il rifugiato, il quale può far valere le ragioni che ostano a suo giudizio alla

#### **E. 8**

L'applicazione dell'art. 1 C n. 1 Conv. necessita della riunione cumulativa di tre condizioni (GAAC 58.60; cfr. pure E. D'Aoust, *La mise en oeuvre des clauses de cessation du statut de réfugié au vu de la doctrine, de la jurisprudence et des recommandations du HCR*, in *Documentation-Réfugiés*, supplément au N° 241, 26 aprile / 9 maggio 1994; Guida ACNUR, op. cit., § 119; James C. Hathaway, *The law of refugee status*, Butterworth, Vancouver 1991, pag. 192 e segg.; Guy S. Goodwin-Gill, *The refugee in International Law*, Oxford 1983, pag. 48): a. L'atto col quale si domanda la protezione deve essere compiuto volontariamente, nel senso che non può essere imposto al rifugiato né dalle circostanze inerenti alla sua situazione nel Paese che lo ospita, né dalle autorità di questo Paese. Non è volontario l'atto mediante il quale il rifugiato, su richiesta dello Stato d'asilo, domanda alla rappresentanza del suo Paese d'origine l'emissione od il rinnovamento del passaporto. Non lo sono di regola nemmeno tutti quegli atti effettuati per necessità e che richiedono la partecipazione delle autorità del Paese d'origine, come fra l'altro l'ottenimento di estratti di nascita o stato civile (indispensabile in determinate circostanze vuoi per dimostrare la propria identità nel primo caso, vuoi per poter contrarre matrimonio nel secondo caso; cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 121); b. L'azione intrapresa dal rifugiato deve avere carattere intenzionale, ovvero deve avere per obiettivo l'assoggettamento alle autorità del Paese di cui possiede la cittadinanza. Per giudicare dell'intenzionalità o meno dell'atto, l'autorità dovrà tener conto della motivazione alla base per esempio di un rientro (che spetterà al rifugiato di dimostrare), della clandestinità o meno del viaggio di rientro e del soggiorno, dell'utilizzazione o meno del proprio passaporto nazionale o del titolo di viaggio per i rifugiati o di altro documento di legittimazione, della durata del soggiorno, di ogni altro contatto avuto con le autorità del proprio Paese. Si deve presumere che ha carattere intenzionale l'atto con il quale il rifugiato chiede volontariamente il rinnovo o l'emissione di un passaporto da parte delle autorità del suo Paese d'origine. Altresì, un ritorno nel proprio Paese, benché volontario, può anche non avere per obiettivo una normalizzazione dei rapporti con il Paese d'origine (cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 125; Grahl-Madsen, op. cit., pag. 384 § 141). c. L'azione intrapresa deve essere coronata da successo, nel senso che una persona non solo deve volontariamente sollecitare la protezione del Paese d'origine, ma occorre pure che la protezione richiesta gli venga effettivamente accordata. Non ogni atto che adempie i requisiti di cui alle lett. a e b comporta necessariamente la revoca dell'asilo e la privazione della qualità di rifugiato, in particolare allorquando le autorità del Paese d'origine rifiutano l'emissione

## **E. 9**

In relazione all'art. 1 C n. 1 Conv. si possono pertanto ipotizzare diversi casi implicanti la promozione di una procedura di revoca dell'asilo fra cui: - richiesta ed ottenimento del passaporto del suo Paese d'origine; - contatti di diversa natura con le autorità del Paese d'origine; - rifugiato che è tornato nel Paese di cui è cittadino, se del caso utilizzando il passaporto nazionale o il documento di viaggio per rifugiati che gli è stato rilasciato.

## **E. 10**

Per le ragioni precedentemente indicate, questa interpretazione dell'art. 1 C n. 1 Conv. appare conforme al tenore letterale ed allo spirito della Convenzione medesima ed è condivisa dalla dottrina (cfr. D'Aoust, op. cit., pag. 3; Achermann/Hausammann, op. cit., pag. 203 e seg.; Werenfels, op. cit., pag. 320 e segg.; Grahl-Madsen, op. cit. pag. 384), come pure dall'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 125). c. Ne consegue che un breve rientro nel Paese d'origine non deve avere quale

inevitabile e necessaria conseguenza la revoca dell'asilo e conseguentemente della qualità di rifugiato, anche se il viaggio non dovesse essersi svolto clandestinamente. 11.a. Nel caso concreto, l'autorità inferiore ha revocato l'asilo e ritirato al ricorrente la qualità di rifugiato. L'UFR ha motivato il suo giudizio sostenendo che la qualità di rifugiato ed il ritorno volontario - anche se solo temporaneo - nel suo Paese d'origine costituiscono una contraddizione in quanto fatti assolutamente inconciliabili. Il ricorrente si sarebbe pertanto posto nuovamente e spontaneamente sotto la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza. Nella replica l'UFR precisa che l'interessato avrebbe pure presentato il documento di viaggio alle autorità del suo Paese così dimostrando di non sentirsi più in pericolo (l'Ungheria è peraltro «safe-country»). Altresì, sarebbe stato consapevole delle conseguenze che la sua azione avrebbe comportato (ad ogni prolungamento del titolo di viaggio i rifugiati vengono informati della pratica dell'UFR sulla revoca dell'asilo). Né nella decisione querelata, né nella risposta al ricorso, detto Ufficio prende posizione in merito alla ragioni fatte valere dall'interessato a giustificazione dell'invero incontestato breve rientro nel suo Paese d'origine. b. Il ricorrente sostiene infatti di essere rientrato fuggacemente in Ungheria in un'unica circostanza nel settembre del 1991, e dopo 35 anni di esodo, per compiere un atto di pietà filiale, ovvero collocare una croce e sistemare la tomba dei propri genitori. Contesta pertanto di essersi posto spontaneamente di nuovo sotto la protezione del suo Paese d'origine. c. Non vi è dubbio alcuno che il ricorrente è rientrato volontariamente nel suo Paese d'origine. Di contro, il ricorso merita approfondimento laddove il ricorrente fa valere di non avere mai avuto l'intenzione di porsi sotto la protezione dello Stato ungherese, il suo breve rientro in patria dopo tanti anni di esilio avendo avuto per scopo, ed essendosi esaurito, in un gesto di raccoglimento dinanzi alla tomba dei genitori. Questa Commissione ritiene credibile il ricorrente quando afferma che dopo 35 anni di esilio ha sentito il bisogno di rientrare in patria per raccogliersi in un'occasione dinanzi alla tomba dei genitori (la madre non era ancora deceduta al momento del suo espatrio nel lontano 1956). E' peraltro rimasto incontestato da parte dell'UFR che il rientro sia stato breve e intrapreso per la ragione indicata. Nonostante che l'interessato sia stato informato della prassi dell'UFR in materia di revoca dell'asilo (peraltro contestata), e sia apparentemente entrato in contatto in zona di frontiera con le autorità del suo Paese, la conclusione secondo la quale il ricorrente avrebbe avuto l'intenzione d'assoggettarsi alle autorità del suo Paese d'origine non trova ancora sufficiente supporto. In effetti, non si può certo considerare che l'interessato avesse per obiettivo che le autorità del suo Paese d'origine si

## **E. 11**

occupassero di certi suoi interessi o più in generale che volesse normalizzare le sue relazioni con lo stesso. Questa Commissione ha già avuto modo di segnalare, seppure solo come obiter dictum in una decisione riguardante altra fattispecie, che un breve rientro in patria per rendere visita ad un genitore gravemente malato non è inconciliabile con lo status di rifugiato (cfr. GAAC 58.60, consid. 4a). Alcuna seria ragione potrebbe giustificare un trattamento differente del caso di un breve rientro al fine di un raccoglimento dinanzi alla tomba dei genitori dopo tanti anni di esilio - soprattutto allorquando, come in casu, perlomeno uno dei genitori era ancora in vita al momento dell'espatrio del ricorrente nel lontano 1956 -, dal caso di un breve rientro per far visita al genitore gravemente malato. d. Contrariamente a quanto ancora sostenuto in GAAC 58.60, nell'ambito dell'esame delle tre condizioni che devono cumulativamente essere adempite per poter procedere alla revoca dell'asilo ed alla privazione della qualità di rifugiato giusta l'art. 41 cpv. 1 lett. b LAsi in

relazione all'art. 1 C n. 1 Conv., il principio della proporzionalità non gioca più alcun ruolo. Difatti, una volta adempiti i tre presupposti precedentemente menzionati, l'autorità giudicante deve necessariamente procedere alla revoca dell'asilo ed alla privazione della qualità di rifugiato. e. Da quanto esposto, discende che la decisione impugnata viola il diritto pubblico federale ed incorre pertanto nell'annullamento.

#### **E. 12**

sostituzione dei motivi in sede ricorsuale (sulla questione della sostituzione dei motivi v. Giurisprudenza ed informazioni della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo [GICRA] 1995 n. 12). Peraltro, non vi è in casu motivo valido ed imperativo per privare l'interessato del doppio grado di giurisdizione. [140] Cfr. sopra nota 3, pag. 48. [141] Vgl. oben Fussnote 1, S. 46. [142] Cf. ci-dessus note 2, p. 46.

#### **E. 13**

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 61.13 - Estratto di una sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo del 12 dicembre 1995 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1997 Année Anno Band 61 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 003 377 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.