

CH_VB JAAC 63.8 vom 31. Juli 1998

Bundesverwaltung, 1998-07-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_63.8__

FR: CH_VB JAAC 63.8 du 31 juillet 1998

IT: CH_VB JAAC 63.8 del 31 luglio 1998

Erwägungen

E. 1

L'acquisition d'une nouvelle nationalité conformément à l'art. 1 C, ch. 3 Conv. sur le statut des réfugiés n'implique pas un acte volontaire de la part du réfugié lorsque la nouvelle nationalité lui est conférée ex lege, en conformité du droit international, par une des nouvelles entités étatiques résultant de la dissolution d'un Etat (modification de la pratique publiée in JAAC 61.13 consid. 8 et 9a).

E. 2

La protection nationale l'emporte sur la protection internationale, à moins que des raisons objectives permettent de considérer que la personne concernée ne pourra pas jouir de la protection effective du pays dont elle a acquis la nationalité (consid. 9b).

E. 3

cittadini bosniaci d'etnia serba anche solo per recarsi all'estero. Il ricorrente fa inoltre valere che spetta all'UFR di comprovare che il rilascio di un passaporto comporta l'acquisizione della cittadinanza, prova che in casu fa difetto. Le autorità non gli avrebbero voluto confermare la non avvenuta acquisizione della nuova cittadinanza. La confisca del passaporto convaliderebbe la tesi da lui sostenuta e sarebbe pure dimostrazione del fatto che non fruirebbe della relativa protezione. Asserisce infine di non avere dato risposta allo scritto dell'UFR del 17 dicembre 1996 perché aveva dato i necessari chiarimenti già durante un precedente interrogatorio. Nella risposta, l'UFR ha rilevato che, carente come in casu un'esplicita indicazione contraria, con il rilascio di un passaporto è automaticamente comprovata la cittadinanza. D'altra parte, il titolo di viaggio per rifugiati, ottenuto in virtù dei pregiudizi subiti in Bosnia-Erzegovina, avrebbe permesso all'interessato di recarsi nella Repubblica federale di Jugoslavia. Nella replica, il ricorrente sostiene che non tutti gli Stati hanno la medesima prassi della Svizzera per quanto attiene alla relazione passaporto/cittadinanza. A torto l'UFR gli avrebbe accollato l'onere di dimostrare che il passaporto non attesta la nuova cittadinanza. Afferma infine di non essere un giurista e di essere stato mal consigliato sulle modalità del viaggio in Serbia. La CRA ha respinto il ricorso. Dai considerandi:

E. 6

Preliminarmente e d'ufficio, la CRA constata che anteriormente alla pronuncia del giudizio litigioso l'UFR non ha dato al ricorrente l'opportunità d'esprimersi sul motivo di revoca di cui all'art. 1 C n. 3 Conv., ma solamente sul motivo di revoca dell'art. 1 C n. 1 Conv. Tuttavia, la violazione del diritto di essere sentito può essere sanata in sede ricorsuale se la violazione stessa non è grave e l'interessato ha avuto la possibilità di pronunciarsi davanti ad un'autorità di ricorso che abbia la facoltà di esaminare liberamente il fatto ed il diritto (JAAC 59.54 consid. 6 nonché relativi riferimenti). È questo il caso nella presente

fattispecie.

E. 7

Il ricorrente fa valere nel gravame che i due motivi di revoca dell'asilo (art. 41 LAsi) e di privazione della qualità di rifugiato (art. 41 LAsi in relazione agli art. 1 C n. 1 a 6 Conv.) invocati dall'UFR, ovvero quello secondo cui ha volontariamente ridomandato la protezione dello Stato - SRJ - di cui possiede la cittadinanza (art. 1 C n. 1 Conv.), e quello secondo cui ha acquistato una nuova cittadinanza e fruisce della protezione dello Stato di cui ha acquistato la cittadinanza - sempre quella della SRJ - (art. 1 C n. 3 Conv.), sono in contrapposizione fra loro. La censura è fondata. L'invocazione contemporanea dei due suddetti motivi sorprende non poco. Da un lato perché essi palesemente si elidono tra loro e dall'altro lato perché l'UFR, anteriormente al (...), ha sempre considerato il ricorrente siccome cittadino esclusivamente della Bosnia-Erzegovina e mai anche della Repubblica federale di Jugoslavia. D'altra parte, qualora l'interessato avesse posseduto la cittadinanza di quest'ultimo Paese già al momento del riconoscimento della qualità di rifugiato e la concessione dell'asilo in Svizzera, il motivo di revoca non 4

avrebbe potuto essere quello dell'art. 1 C n. 1 Conv., dal momento che mai l'interessato - neppure in questa sede - ha rinunciato alla protezione della SRJ in ragione di persecuzioni, di modo che non avrebbe potuto ridomandare detta protezione mai venuta meno. Nella misura in cui l'UFR avesse concesso l'asilo al ricorrente per i pregiudizi subiti in Bosnia-Erzegovina senza avere saputo o comunque preso in considerazione il possesso della cittadinanza della SRJ, detto Ufficio avrebbe potuto revocare l'asilo al ricorrente e privarlo della qualità di rifugiato esclusivamente giusta le combinate disposizioni dell'art. 41 LAsi in relazione all'art. 1 C n. 5 Conv., per essere cessate le circostanze in base alle quali è stato riconosciuto come rifugiato. 8.a. Delicate questioni in merito alla cittadinanza si pongono nell'ipotesi di dissoluzione di uno Stato e costituzione di nuove entità statuali (nella fattispecie dissoluzione dell'ex Jugoslavia e costituzione di 5 nuove entità statuali, ovvero Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica federale di Macedonia, Repubblica federale di Jugoslavia e Slovenia). In questi casi si determina infatti l'estinzione del rapporto di cittadinanza con l'entità precedente per i residenti sui territori oggetto di trasformazioni, sempre che da parte di tale entità vi sia abbandono definitivo della sovranità sulla comunità territoriale residente (cfr. A. M. Del Vecchio, Alcuni rilievi in tema di nazionalità e di cittadinanza nel contesto internazionale, *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, gennaio-aprile 1997, pag. 19). Si cerca comunque d'evitare, con l'estinzione del precedente rapporto di cittadinanza, i casi di apolidia o di plurima cittadinanza. Nell'ipotesi di trasformazioni territoriali, la prassi degli Stati prevede di regola un diritto d'opzione tra la cittadinanza precedente e quella nuova (cfr. *ibidem*, pag. 19 nota 35), riservata peraltro l'effettività del vincolo con l'ambiente territoriale (cfr. cap. VI art. 20 del progetto di Convenzione europea sulla cittadinanza). Secondo il Weis (cfr. *Nationality and Statelessness in International Law*, 2a ed., 1979), qualora il trasferimento territoriale sia fondato su di un valido titolo, lo Stato predecessore è tenuto, nei confronti dello Stato successore, a rinunciare al vincolo di cittadinanza, nella misura in cui gli abitanti del territorio annesso o ceduto acquisiscano la cittadinanza dello Stato successore. b. L'art. 249 della Costituzione dell'ex-Jugoslavia ancorava il principio della doppia-cittadinanza, quella nazionale e quella delle sei Repubbliche (secondo una struttura federativa). Ogni cittadino di una Repubblica (la cittadinanza di una Repubblica era senza rilevanza sul piano internazionale) era pure cittadino dell'ex-Jugoslavia. c. Nella legge sulla cittadinanza

dell'ex Jugoslavia, del 24 dicembre 1976, era prevalente il criterio dello *ius sanguinis*. In base a tale concezione si riconosce nella discendenza familiare un collegamento con la comunità nazionale sufficiente per instaurare il vincolo giuridico della cittadinanza, integrato però da altri criteri d'acquisizione quali quello che si fonda sullo *ius soli*, acquisizione della cittadinanza ai nati nel territorio dello Stato (per esempio il caso del trovatello, previsto anche dall'art. 6 della legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera [LCit], RS 141.0), sulla naturalizzazione e su accordi internazionali. 5

Il 27 aprile 1992, l'allora Jugoslavia aveva limitato la sua sovranità a Serbia - ivi comprensiva del Kosovo - e Montenegro. Nondimeno, in considerazione delle contestate frontiere di Croazia e Bosnia-Erzegovina nonché di problemi legati all'origine etnica, non può essere escluso che sia stata concessa la cittadinanza anche a persone che fino ad allora possedevano la nazionalità dell'ex Jugoslavia, ma risiedevano al di fuori dei nuovi confini menzionati ed attuali della Repubblica federale di Jugoslavia. Inoltre, è noto che le rappresentanze di detto Paese all'estero emettevano anche dei passaporti che non dovevano tuttavia considerarsi come attestativi della cittadinanza (cfr. ACNUR, *Citizenship and prevention of statelessness linked to the disintegration of the socialist federal Republic of Yugoslavia*, 3 aprile 1997, pag. 32). Il 16 luglio 1996 è stata presentata una nuova legge sulla cittadinanza della Repubblica federale di Jugoslavia che è entrata in vigore il 1° gennaio 1997 (e di cui si dirà, se del caso, in decorso di motivazione). d. Nella legge sulla cittadinanza della Bosnia-Erzegovina, del 6 ottobre 1992, per l'acquisizione della cittadinanza è pure prevalente il criterio dello *ius sanguinis*, integrato dallo *ius soli*, dalla naturalizzazione e da accordi internazionali. Come per la Repubblica federale di Jugoslavia, vi è acquisizione ex lege della cittadinanza per tutti coloro che possedevano la cittadinanza di una delle sei Repubbliche il cui territorio è stato oggetto di trasformazioni e fa ora parte del nuovo Stato. Tutti i cittadini della Bosnia-Erzegovina hanno comunque il diritto di conservare la cittadinanza di un altro Stato nella misura in cui sussista con tale altro Stato un accordo bilaterale (art. I § 7 della Costituzione della Bosnia-Erzegovina). Conto tenuto delle situazioni di forza riscontrabili su parte del territorio, leggasi «Repubblica Srpska» (l'art. 6 della Costituzione di siffatta Repubblica prevede che persone che hanno la cittadinanza della Repubblica sono pure cittadini della Repubblica federale di Jugoslavia, disposizione che con la stipulazione dell'accordo di pace di Dayton non può tuttavia più considerarsi valida), non vi sono informazioni attendibili circa il rispetto della menzionata legge sulla cittadinanza dell'ottobre 1992 su tutto il territorio della Bosnia-Erzegovina. Ivi la situazione è particolarmente complessa anche in ragione delle diverse popolazioni che vi risiedono (in particolare musulmani, serbi e croati). La circostanza che tali popolazioni vivano frammiste (una suddivisione etnica appare problematica), spiega il grande numero di doppie-cittadinanze in Bosnia-Erzegovina (cfr. parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato dell'8 aprile 1997, pag. 16). e. In tale contesto, appare fondata, allo stato attuale delle cose, la doglianza sollevata dal ricorrente secondo cui l'art. 1 C n. 1 Conv. non può comunque trovare applicazione nel caso concreto, non essendo processualmente comprovato che abbia mai posseduto la cittadinanza della Repubblica federale di Jugoslavia (da non confondere con quella dell'ex Jugoslavia) anteriormente al (...), data dell'emissione del passaporto. Non è peraltro 6

oggetto di contestazione in questa sede l'esclusività della cittadinanza della Bosnia-Erzegovina del ricorrente al momento della pronuncia della decisione favorevole in

materia d'asilo del 1° giugno 1995.

E. 9

Resta pertanto da esaminare la presente fattispecie dal profilo dell'art. 1 C n. 3 Conv., norma che presuppone l'adempimento di due condizioni, quella dell'acquisizione di una nuova cittadinanza e quella del godimento della protezione legata alla nuova cittadinanza. a. Per quanto attiene alla prima condizione, si pone il quesito di sapere se l'attribuzione di una nuova cittadinanza implichi un atto volontario del rifugiato, come è il caso per i motivi di revoca degli art. 1 C n. 1, 2 e 4 Conv. (GAAC 61.13). Tale quesito, già riconosciuto e dibattuto nell'ambito dei lavori preparatori della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, è stato oggetto di disputa (cfr. A. Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law*, Leyden 1966, vol. I, pag. 395 e segg. e relativi riferimenti; J. C. Hathaway, *The law of refugee status*, Butterworths 1991, pag. 210 e seg. nonché relativi riferimenti). La CRA constata non di meno che nel testo dell'art. 1 C n. 3 Conv. non è riportato il termine «volontariamente» come in quello degli art. 1 C n. 1, 2 e 4 Conv. Considerato che il primo elemento dell'esame ermeneutico consiste nella ricerca del significato letterale del testo della Convenzione secondo i principi della buona fede e del buon senso (GAAC 61.13 consid. 6c, e relativi riferimenti), è innegabile che l'interpretazione testuale dell'art. 1 C n. 3 Conv. esclude la necessità assoluta di un atto volontario da parte del rifugiato, quale in particolare la richiesta di naturalizzazione o il matrimonio, per l'acquisizione di una nuova cittadinanza. Una disposizione di una Convenzione può essere interpretata anche in difformità del suo testo letterale se la logica lo impone (Riccardo Monaco, *Manuale di diritto internazionale*, 2a ed. riveduta e corretta, Torino 1977, pag. 185 e segg.). Tuttavia, per quanto concerne l'art. 1 C n. 3 Conv., la logica non impone affatto un'interpretazione difforme dal testo, anzi la suggerisce e conferma. Difatti, la protezione internazionale garantita dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati è sussidiaria in relazione a quella nazionale derivante dal rapporto di cittadinanza, con la conseguenza che l'acquisizione per legge, dunque involontaria, di una nuova cittadinanza, diversa da quella posseduta al momento del riconoscimento della qualità di rifugiato - caso suscettibile di verificarsi nell'ipotesi di successione di Stati (cfr. fra l'altro dissoluzione di uno Stato e creazione di nuovi Stati) - può essere opposta all'interessato come motivo di revoca di cui alla norma convenzionale in esame (cfr. Grahl-Madsen, *op. cit.*, pag. 396 e relativi riferimenti; Hathaway, *op. cit.*, pag. 210 e seg. nonché relativi riferimenti). Certo, e benché non esistano limitazioni alla potestà degli Stati d'attribuire o meno la propria cittadinanza, in genere nessuno Stato può a suo arbitrio conferire singolarmente ad un cittadino straniero la propria cittadinanza, quando non concorra la volontà dello straniero medesimo, dichiarata o espressamente mediante apposito atto o implicitamente mediante un comportamento volontario (matrimonio, assunzione di pubblici uffici, prestazione del servizio militare e così via; Monaco, *op. cit.*, pag. 435 e seg.). 7

D'altra parte, la dottrina riconosce che la successione degli Stati costituisce il caso tipo di cambiamento di cittadinanza «involontaria» (Eric Wyler, *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*, Parigi 1990, pag. 115). Se pertanto è di regola da escludersi l'applicazione del criterio dell'automaticità alla variazione della cittadinanza - nella prassi degli Stati il diritto d'opzione tra la cittadinanza precedente e quella nuova, nell'ipotesi di trasformazioni territoriali, è fatto salvo in molti casi (a tale principio si è confermata anche la suprema Corte federale tedesca; cfr. Del Vecchio, *op. cit.*, pag. 19 nota n. 35) - questo non significa tuttavia che ad un rifugiato riconosciuto debba de facto essere

garantito un diritto d'opzione fra la protezione sussidiaria accordata sulla base della Convenzione sullo statuto dei rifugiati e quella legata all'acquisizione ex lege di una nuova cittadinanza statale in seguito a successione fra Stati. È infatti contrario allo scopo della Convenzione sullo statuto dei rifugiati continuare ad accordare protezione ad una persona che ha acquistato una nuova cittadinanza, ovviamente nella misura in cui fruisca della protezione concessa dalla nuova cittadinanza (Hathaway, op. cit., pag. 209). Inoltre, non può essere garantito, né è seriamente proponibile, un diritto d'opzione tra la protezione connessa alla cittadinanza di un Paese che si è abbandonato in ragione dell'esposizione a persecuzioni e quella di un altro Stato acquisita per legge e dove non si è vittima di persecuzioni. Ciò configurerebbe di fatto un diritto d'opzione tra la protezione internazionale sussidiaria della Convenzione sullo statuto dei rifugiati ed una protezione nazionale che non vi è ragione seria di rifiutare, diritto d'opzione che non troverebbe alcun valido fondamento. Da quanto esposto, discende che la giurisprudenza della CRA sviluppata nel contesto di un caso di revoca giusta l'art. 1 C n. 1 Conv. (cfr. GAAC 61.13 consid. 6b), secondo cui l'art. 1 C n. 3 implica un atto volontario da parte del rifugiato, va modificata nel senso che nel caso particolare di dissoluzione di uno Stato e costituzione di nuove entità statuali, l'acquisizione ex lege della cittadinanza di una nuova entità statale in conformità del diritto internazionale giustifica l'applicazione del motivo di revoca dell'art. 1 C n. 3 Conv., ovviamente se è adempita pure la seconda condizione della disposizione. b. La seconda condizione necessaria all'applicazione dell'art. 1 C n. 3 Conv. è quella del godimento della protezione connessa all'acquisizione di una nuova cittadinanza. Occorre pertanto che tale protezione sia effettivamente accordata. In altri termini, la persona interessata non deve trovarsi in una situazione tale da non potere o non volere avvalersi della protezione dello Stato di cui ha acquistato la nuova cittadinanza. Il non potere avvalersi di questa protezione si collega a circostanze indipendenti dalla volontà del soggetto - quali guerra, guerra civile e violenza generalizzata - mentre il non volere avvalersi va interpretato nel senso che la protezione può essere rifiutata a causa di un fondato timore di persecuzioni (cfr. Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello statuto di rifugiato, ACNUR, Ginevra 1992, § 97 e segg; A. Benghé Loreti, Rifugiati e richiedenti asilo nell'area europea, Padova 1990, pag. 33; Grahl-Madsen, op. cit., pag. 396; Hathaway, op. cit., pag. 211). 8

Segnatamente, la persona interessata deve avere la possibilità di recarsi nello Stato di cui ha acquistato la nuova cittadinanza, deve potervi risiedere, deve essere tutelata contro la deportazione, l'espulsione e più in generale poter godere di tutti i diritti e benefici legati alla cittadinanza, come l'emissione di un passaporto.

E. 10

possessione della cittadinanza della SRJ. Pertanto, non solo il ricorrente non è riuscito a provare che il passaporto emesso dalla autorità della Repubblica federale di Jugoslavia non gli conferiva la cittadinanza, ma non è neppure stato in grado di far sorgere seri dubbi sull'acquisizione della cittadinanza di detto Paese. Ad ogni buon conto dalle carte processuali emergono indizi seri, precisi e concordanti - in assenza di una gerarchia tra prove dirette e prove indirette (o indiziarie) poiché sia in relazione alle une che alle altre resta fondamentale l'attività raziocinante del giudice - per ritenere che Y. ha acquisito una nuova cittadinanza, e dunque che non è più possibile ragionevolmente di contare con la possibilità del contrario (cfr. Fabienne Hohl, Le degré de preuve, in: Festschrift für Oscar Vogel, Beiträge zum schweizerischen und internationalen Zivilprozessrecht, Friburgo 1991,

pag. 131 e relativi riferimenti). e. Per quanto attiene alla seconda condizione di cui all'art. 1 C n. 3 Conv., non risultano dalle carte processuali elementi di seria consistenza da cui dedurre che le autorità della Repubblica federale di Jugoslavia vogliano perseguire l'interessato per uno dei motivi menzionati all'art. 3 LAsi o 1 A n. 2 Conv. (egli neppure lo ha preteso) o non vogliano comunque garantirgli tutti i diritti derivanti dal rapporto di cittadinanza. Peraltro, è risaputo che nella Repubblica federale di Jugoslavia non sussiste attualmente una situazione di guerra, guerra civile o violenza generalizzata che coinvolga nell'integralità del territorio l'insieme della popolazione. Al ricorrente non solo è stato emesso un passaporto della SRJ, che sulla base degli atti di causa vi è ragione di ritenere che abbia chiesto volontariamente (ciò che in assenza di un accordo bilaterale tra la Bosnia-Erzegovina e la Repubblica federale di Jugoslavia dovrebbe e potrebbe avere comportato o comportare la perdita della cittadinanza della Bosnia-Erzegovina) e che comunque si è ben guardato dal rifiutare ed ha utilizzato senza remora, ma ha potuto recarsi in più di un'occasione nella SRJ e risiedervi. L'affermazione secondo la quale il suo nuovo passaporto sarebbe stato confiscato dalle autorità della SRJ al suo rientro, non è corroborata da alcun elemento di seria consistenza. La CRA non può che constatare che il ricorrente non ha fornito l'attestazione di confisca da lui evocata in corso di procedura, e che la confisca di un passaporto non è né necessariamente né con probabilità preponderante dimostrazione di una negazione dei diritti derivanti dal rapporto di cittadinanza. In questo contesto non soccorrono il ricorrente i motivi dei suoi viaggi nella Repubblica federale di Jugoslavia. (...)

E. 13

Nonostante la soccombenza del ricorrente, conto tenuto della fondatezza di alcune censure sollevate, nonché del fatto che non gli era stato concesso dall'UFR il diritto di essere sentito sul motivo di revoca dell'art. 1 C n. 3 Conv. prima della pronuncia della decisione impugnata, si rinuncia eccezionalmente alla riscossione delle spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA). Non vengono attribuite ripetibili (art. 64 PA). [10] Cfr. sopra nota 3, pag. 38. [11] Vgl. oben Fussnote 2, S. 37. [12] Cf. ci-dessus note 1, p. 37. 11

12

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 63.8 - Estratto della sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo del 31 luglio 1998, anche pubblicato in Giurisprudenza ed informazioni della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo [GICRA] 1998 n. 15) In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1999 Année Anno Band 63 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 004 421 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.