



RICERCHE SULLA POLITICA LEGALE E DI PROTEZIONE

L'interfaccia tra l'estradizione e l'asilo

Sibylle Kapferer
Consulente dell'UNHCR

Dipartimento di Protezione Internazionale
PPLA/2003/05
Novembre 2003

[Traduzione da pag. 77 a pag. 89]

2. Applicabilità del principio di non-refoulement all'estradizione

223. Sebbene l'Articolo 33(1) della Convenzione del 1951 non vi faccia riferimento esplicito, l'estradizione è ampiamente contemplata dalla frase "espellere o respingere in nessun modo"³⁹⁹. Il principio di *non-refoulement* è pertanto pienamente applicabile all'estradizione. Ciò è stato riconosciuto e riconfermato dagli Stati in molte e diverse occasioni.

224. Nella Conclusione n. 17 (XXXI) del 1980 su "Problemi legati all'estradizione che riguardano i rifugiati", il Comitato Esecutivo del Programma dell'UNHCR ha, *inter alia*:

- (b) riaffermato il carattere fondamentale del *non-refoulement* come principio generale di diritto;
- (c) riconosciuto che i rifugiati dovrebbero essere protetti dall'estradizione verso un paese nel quale costoro hanno fondati motivi di temere di essere perseguitati per le ragioni indicate nell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951;
- (d) esortato gli Stati a fare in modo che il principio di *non-refoulement* sia debitamente tenuto in considerazione nei trattati di estradizione e opportunamente contemplato nella legislazione nazionale;
- (e) espresso la speranza che in sede di applicazione degli esistenti trattati relativi all'estradizione il principio di *non-refoulement* sia trattato con il dovuto riguardo.

225. L'Articolo 6 della Convenzione Interamericana sull'Estradizione (1981) sancisce che "nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come una limitazione del diritto di asilo qualora questo sia esercitato in modo appropriato". Conformemente alla Dichiarazione Congiunta sul diritto d'asilo allegata alla Convenzione relativa all'Estradizione fra Stati Membri dell'Unione Europea (1996), la Convenzione non pregiudica né il diritto di asilo per come viene riconosciuto dalle rispettive Costituzioni degli Stati Membri, né l'applicazione della Convenzione del 1951. Come precedentemente rilevato, le clausole di non discriminazione modellate sull'Articolo 33(1) della Convenzione del 1951 sono state incorporate in diverse convenzioni di estradizione, in strumenti giuridici internazionali relativi alla soppressione, alla prevenzione ed alla punizione di atti di terrorismo e altri tipi di crimine transnazionale, oltre che in accordi bilaterali di estradizione ed in norme nazionali in materia di estradizione⁴⁰⁰.

226. Molti Stati hanno espressamente introdotto nella legislazione nazionale disposizioni che impediscono l'estradizione dei rifugiati⁴⁰¹.

³⁹⁹ Si veda E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *supra*, nota 220, par. 71-75.

⁴⁰⁰ Si vedano i par. 88-93.

⁴⁰¹ Ad esempio: Algeria (Articolo 69 della Costituzione – non estradizione di un rifugiato politico che beneficia del diritto di asilo); Argentina (sez. 20 della Legge n. 24.767 sulla Cooperazione Internazionale in materia penale – una domanda di estradizione riguardante un rifugiato viene rimessa allo Stato richiedente senza alcun ulteriore procedimento); Austria (sez. 19(3) della Legge sull'Estradizione e la Mutua Assistenza Legale – non estradizione qualora si riscontri un timore di persecuzione o pregiudizio per motivi legati a origini, razza, religione, appartenenza ad un determinato gruppo etnico o sociale, o opinione politica ("*extradition asylum*")); sez. 34 della medesima Legge – il Ministro della Giustizia deve tenere in considerazione gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, e in particolar modo quelli relativi all'asilo); Belgio (sez. 56(2) della Legge del 15 dicembre 1980 sull'Accesso al Territorio, il Soggiorno, la Residenza ed l'Espulsione degli Stranieri – in nessun caso un individuo cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato può essere fatto ritornare nel paese che ha lasciato perché la sua vita o libertà vi erano minacciate); Belize (sez. 14(1) della Legge sui Rifugiati del 1991 – non estradizione di un rifugiato qualora come risultato dell'estradizione la persona in questione possa essere

soggetta a persecuzione per motivi legati alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure la sua vita, integrità fisica o libertà vengano minacciate a causa di aggressione esterna, occupazione, dominazione straniera o eventi che sconvolgano gravemente l'ordine pubblico in una parte o nell'intero paese in questione); Bosnia Erzegovina (sez. 415(1)(b) del Codice di Procedura Penale del 2003 – non estradizione di una persona a cui è stato riconosciuto il diritto d'asilo o che lo sta richiedendo); Brasile (sez. 33 della Legge n. 9.474 del 1979 sui Dispositivi di Attuazione della Convenzione del 1951 – il riconoscimento della status di rifugiato impedisce il trattamento di qualsiasi richiesta di estradizione che sia basata sui fatti che costituiscono i motivi su cui si fonda il riconoscimento del diritto d'asilo); Cina (sez. 8(c) della Legge sull'Estradizione del 2002 – non estradizione di rifugiati); ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (sez. 518(2) del Codice di Procedura Penale – non estradizione di uno straniero che gode del diritto di asilo); Ghana (sez. 1(1) della Legge sui Rifugiati del 1992 – non estradizione di un rifugiato qualora come risultato dell'estradizione la persona in questione possa essere soggetta a persecuzione per motivi legati alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure la sua vita, integrità fisica o libertà vengano minacciate a causa di aggressione esterna, occupazione, dominazione straniera o eventi che sconvolgano gravemente l'ordine pubblico in una parte o nell'intero paese in questione); Lettonia (sez. 22(2) della Legge su Richiedenti Asilo e Rifugiati del 1998 – non estradizione di rifugiati in un paese in cui esista per questi una minaccia di persecuzione); Liberia (sez. 13(1) della Legge sui Rifugiati del 1993 – non estradizione di un rifugiato qualora come risultato dell'estradizione la persona in questione possa essere soggetta a persecuzione per motivi legati alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure la sua vita, integrità fisica o libertà vengano minacciate a causa di aggressione esterna, occupazione, dominazione straniera o eventi che sconvolgano gravemente l'ordine pubblico in una parte o nell'intero paese in questione); Namibia (sez. 26 della Legge sui Rifugiati (Riconoscimento e Controllo) del 1999 – non estradizione di un rifugiato qualora come risultato dell'estradizione la persona in questione possa essere soggetta a persecuzione per motivi legati alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure la sua vita, integrità fisica o libertà vengano minacciate a causa di aggressione esterna, occupazione, dominazione straniera o eventi che sconvolgano gravemente l'ordine pubblico in una parte o nell'intero paese in questione); Nigeria (sez. 1(1) del Decreto della Commissione Nazionale per i Rifugiati, etc. del 1989 - non estradizione di un rifugiato qualora come risultato dell'estradizione la persona in questione possa essere soggetta a persecuzione per motivi legati alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure la sua vita, integrità fisica o libertà vengano minacciate a causa di aggressione esterna, occupazione, dominazione straniera o eventi che sconvolgano gravemente l'ordine pubblico in una parte o nell'intero paese in questione); Paraguay (sez. 7 della Legge n. 1938 sui Rifugiati del 2002 – una richiesta di estradizione riguardante un rifugiato viene rimessa allo Stato richiedente senza alcun ulteriore procedimento); Perù (sez. 5 della Legge sui Rifugiati del 2002 – non estradizione di un rifugiato in un paese in cui la sua vita, integrità fisica o libertà sarebbero in pericolo); Repubblica Slovacca (sez. 394(b) del Codice di Procedura Penale – non estradizione di una persona che abbia fatto richiesta d'asilo nella Repubblica Slovacca o alla quale sia stato riconosciuto la status di rifugiato); Romania (sez. 5(1)(b) della Legge n. 296/2001 sull'Estradizione – non estradizione di persone a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato); Slovenia (sez. 530(2)(a) del Codice di Procedura Penale e sez. 6 della Legge sull'Asilo del 1999 – non estradizione degli stranieri cui sia stato riconosciuto il diritto d'asilo in Slovenia); Spagna (sez. 4(8) della Legge n. 4/85 sull'Estradizione Passiva – non estradizione qualora alla persona richiesta sia stato riconosciuto la status di rifugiato); Sud Africa (sez. 2 della Legge sui Rifugiati del 1998 – non estradizione di un rifugiato qualora come risultato dell'estradizione la persona in questione possa essere soggetta a persecuzione per motivi legati alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, oppure la sua vita, integrità fisica o libertà vengano minacciate a causa di aggressione esterna, occupazione, dominazione straniera o eventi che sconvolgano gravemente l'ordine pubblico in una parte o nell'intero paese in questione); Svizzera (Articolo 25(2) della Costituzione Federale – non estradizione dei rifugiati in un paese dove questi saranno perseguitati; sez. 5 della Legge Federale sull'Asilo – non espulsione forzata, in nessun modo, in un paese dove la vita, l'integrità fisica o la libertà della persona in questione è messa in pericolo o dal quale essa sarebbe respinta); Ucraina (sez. 14 della Legge sui Rifugiati del 1994 – non estradizione di un rifugiato nel paese di persecuzione); Ungheria (sez. 14(1) della Legge sull'Assistenza Legale

227. In diversi paesi anche la giurisprudenza ha confermato che il principio di *non-refoulement* è applicabile all'extradizione. In Francia, ad esempio, il *Conseil d'Etat* ha ritenuto che i principi generali di diritto applicabili ai rifugiati costituiscono un impedimento alla consegna, in qualsivoglia maniera, di un rifugiato alle autorità del paese di origine da parte del paese che ha riconosciuto lo status di rifugiato⁴⁰². In Slovenia la Corte Costituzionale ha stabilito che una decisione sul riconoscimento dell'asilo impedisce qualsiasi espulsione forzata o consegna di una persona, e pertanto anche l'extradizione⁴⁰³.

228. In Svizzera il *Bundesgericht* ha stabilito che l'extradizione di un rifugiato è vietata dall'Articolo 33 della Convenzione del 1951 e dall'Articolo 3(2) della Convenzione Europea sull'Extradizione (1957), riferendosi a quest'ultimo come a "l'espressione concreta del principio di *non-refoulement*, contenuto nel diritto dei rifugiati, nel contesto del diritto in materia di estradizione"⁴⁰⁴. In un'altra decisione il *Bundesgericht* ha autorizzato l'extradizione alla condizione che dopo la consegna la situazione della persona interessata sarebbe stata monitorata dai funzionari svizzeri, ma ha posto riserva sulla sua attuazione fino all'emissione di una decisione della *Asylrekurskommission* (Commissione per gli Appelli sull'Asilo) su di un appello contro il rigetto in prima istanza della richiesta d'asilo della persona interessata⁴⁰⁵. Il *Bundesgericht* ha giudicato che se lo status di rifugiato fosse stato riconosciuto in appello l'extradizione non sarebbe stata accordata, e che il differimento dell'applicazione dell'ingiunzione di estradizione era necessario per evitare un conflitto fra gli obblighi derivanti dai trattati di estradizione, da una parte, e quelli imposti alla Svizzera dalla Convenzione del 1951, dall'altra⁴⁰⁶.

3. *Non-refoulement ed estradizione di rifugiati o richiedenti asilo*

Internazionale in materia di Questioni Penali e sez. 2(g) della Legge sull'Asilo del 1997 – non estradizione dei rifugiati salvo che l'extradizione venga richiesta da un paese terzo giudicato sicuro).

⁴⁰² *Bereciartua-Echarri*, decisione del 25 marzo 1988. Questa decisione ha ribaltato la precedente giurisprudenza della *Cour de Cassation*, che aveva escluso l'extradizione dal dominio del *non-refoulement*, ma in questo modo aveva fondato la sua decisione sulla natura legale del provvedimento che interessava un rifugiato, non sulle sue conseguenze. In casi precedenti riguardanti richieste di estradizione di richiedenti asilo che avevano, *inter alia*, sostenuto che il loro rilascio avrebbe violato l'Articolo 33 della Convenzione del 1951, lo stesso *Conseil d'Etat* si è pronunciato in via preliminare sullo status di rifugiato dei richiedenti asilo. Constatando che i richiedenti asilo non potevano essere riconosciuti come rifugiati ai sensi della Convenzione del 1951, il *Conseil d'Etat* ha ritenuto che essi non potevano appellarsi all'Articolo 33. Si vedano le decisioni *Croissant*, 7 luglio 1978; *Gabor Winter*, 15 febbraio 1980; *Lujambio Galdeano*, 25 settembre 1984; *Urizar Murgio*, 14 dicembre 1987.

⁴⁰³ Decisione n. Up-78/00 del 29 giugno 2000.

⁴⁰⁴ *Bundesgericht*, decisione del 18 dicembre 1990, 1.A127/1990/tg, caso n. *IJRL/0152*, 5:2 *International Journal of Refugee Law* (1993), pp. 271–273. Sulle differenze al riguardo della portata del principio di *non-refoulement* ai sensi dell'Articolo 33 della Convenzione del 1951 e delle clausole di non discriminazione contenute nella legge sull'extradizione si vedano *infra* i par. 249–252.

⁴⁰⁵ *Bundesgericht*, decisione dell'11 settembre 1996, BGE 122 II 373, pp. 380–381.

⁴⁰⁶ *Ibidem*. Il *Bundesgericht* ha giudicato che qualora la persona ricercata presenti i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, il rifiuto di estradarla deve fondarsi sull'Articolo 3(2) della Convenzione Europea sull'Extradizione (1957), che prevede criteri analoghi a quelli della Convenzione del 1951, che sono mantenuti anche nell'Articolo 3 della Legge Federale Svizzera sull'Asilo. Con riguardo alle questioni relative all'approvazione di estradizione condizionale in circostanze in cui la persona in questione possa essere soggetta a trattamento contrario all'Articolo 3 dell'ECHR e all'Articolo 33 della Convenzione, si vedano, rispettivamente, *supra* i par. 134-137 e *infra* i par. 240-241.

a. Il principio di *non-refoulement* come divieto obbligatorio di estradizione

229. In base alla Convenzione del 1951 e al diritto internazionale consuetudinario il principio di *non-refoulement* pone un divieto obbligatorio di estradizione qualora questa risulti nella consegna di un rifugiato o di un richiedente asilo ad un paese nel quale la sua vita, libertà o integrità fisica sarebbero in pericolo. Il principio di *non-refoulement*, inoltre, impedisce allo Stato a cui è stata fatta domanda di estradizione di accordarla se in seguito all'extradizione il rifugiato o il richiedente asilo sarebbe esposto al rischio di *refoulement* da parte dello Stato richiedente mediante riestradizione o la consegna ad uno Stato terzo in qualsiasi altra forma⁴⁰⁷.

230. Il divieto di *refoulement* di rifugiati o richiedenti asilo è vincolante per gli Stati, indipendentemente dal fatto che ciò sia esplicitamente previsto o meno da un trattato di estradizione o dalla legislazione sull'extradizione. L'Articolo 33 della Convenzione del 1951 stabilisce una norma umanitaria fondamentale, alla quale non è ammessa alcuna deroga⁴⁰⁸. Secondo l'opinione del Comitato Esecutivo essa "sta progressivamente acquisendo carattere di norma cogente di diritto internazionale"⁴⁰⁹.

231. Per gli Stati firmatari della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 gli obblighi di protezione di rifugiati e richiedenti asilo dal *refoulement* prevalgono su qualsiasi obbligo di estradizione essi abbiano contratto mediante trattati bilaterali o multilaterali di estradizione nei confronti di uno Stato che richieda l'extradizione. Come descritto precedentemente al par.41, la priorità della protezione dal *refoulement* ai sensi della Convenzione del 1951 sugli obblighi derivanti da trattati o convenzioni di estradizione si fonda sugli obblighi per gli Stati derivanti dall'Articolo 103, in combinazione con gli Articoli 55 (c) e 56 della Carta delle Nazioni Unite. Le stesse disposizioni stabiliscono la priorità degli obblighi di protezione dal *refoulement* derivanti dai trattati internazionali sui diritti umani sugli obblighi di estradizione fra Stati.

232. Gli Stati che non hanno ancora aderito alla Convenzione del 1951 e/o al Protocollo del 1967 sono vincolati dal divieto di *refoulement* che deriva dal diritto internazionale consuetudinario⁴¹⁰, oltre che da qualsiasi obbligo discendente da trattati che abbiano contratto in base al diritto internazionale o regionale in materia di diritti umani.

⁴⁰⁷ Si veda, ad esempio, la decisione della *Asylrekurskommission* svizzera, EMARK 2001/4, che ha ribaltato una decisione dell'Ufficio Federale per i Rifugiati sulla consegna di un nazionale tunisino al Marocco sulla base dell'esistenza del rischio che questi sarebbe stato estradato dalle autorità marocchine in Tunisia, dove sarebbe stato a rischio di persecuzione politica. Si veda anche la decisione del *Conseil d'Etat* francese, 10 aprile 1991, *Kilic*, in cui una decisione di estradare un rifugiato alla Germania è stata approvata, fra gli altri motivi, perché l'extradizione veniva accordata soltanto alla condizione che la persona in questione non sarebbe stata consegnata alla Turchia, in conformità con i principi generali del diritto in materia di estradizione.

⁴⁰⁸ Ciò è stato affermato, ad esempio, dal Comitato Esecutivo nella sua Conclusione n. 79 (XLVII) 1996 sulla Protezione Internazionale dei Rifugiati, par. (i).

⁴⁰⁹ Conclusione n. 25 (XXXIII) 1982, par. (b). Si veda anche la *Sezione III*, par. 5, della Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati del 1984, che ha stabilito, *inter alia*, che il principio di *non-refoulement* "è obbligatorio per quanto riguarda i rifugiati e nell'attuale stato del diritto internazionale dovrebbe essere riconosciuto e osservato come una norma di *jus cogens*".

⁴¹⁰ Si veda *supra* al par. 218.

b. Eccezioni al divieto di estradizione posto dal principio di *non-refoulement* – Articolo 33(2) della Convenzione del 1951

233. Le uniche circostanze in cui lo Stato a cui è stata richiesta l'extradizione può estradare un rifugiato che si trova sotto la sua giurisdizione verso un paese dove questi ha un fondato timore di essere perseguitato sono quelle previste dall'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951⁴¹¹. L'extradizione potrebbe dunque essere accordata qualora esistano motivi ragionevoli per considerare la persona in questione come un pericolo per la sicurezza del paese cui è stata richiesta l'extradizione, o se questa, essendo stata dichiarata colpevole da un giudizio definitivo di un crimine particolarmente grave, costituisce un pericolo per la sua società. L'applicazione dell'Articolo 33(2), tuttavia, non comporta la perdita dello status di rifugiato.

234. I requisiti perché l'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951 possa trovare applicazione sono molto rigorosi. La prima categoria di eccezioni al principio di *non-refoulement* - in base alle quali un rifugiato costituisce "un pericolo per la sicurezza" di un paese - può applicarsi soltanto se la presenza di questi rappresenta un pericolo molto grave⁴¹². Il rifugiato in questione deve costituire una minaccia per l'ordine pubblico nel suo complesso o per l'esistenza stessa dello Stato. Ciò accade, ad esempio, se un rifugiato adotta una condotta volta a rovesciare il governo con mezzi violenti o illegali, o intraprende attività politiche che potrebbero suscitare ritorsioni da parte di altri Stati nei confronti dello Stato ospite, oppure ancora compie atti terroristici o di spionaggio rivolti contro quest'ultimo⁴¹³. Tale condotta deve costituire un potenziale pericolo per il paese cui è stata richiesta l'extradizione.

235. Analogamente, affinché la seconda categoria di eccezioni prevista dall'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951 sia applicabile, un rifugiato deve costituire un rischio per il futuro nella società dello Stato cui è stata richiesta l'extradizione sulla base di una condanna definitiva per un crimine particolarmente grave, quale, ad esempio, l'omicidio, lo stupro, la rapina a mano armata o l'incendio doloso⁴¹⁴. Il "pericolo per la società" deve essere un pericolo molto grave e deve inoltre minacciare la sicurezza ed il benessere della popolazione in generale⁴¹⁵. La questione se la persona interessata costituisce un pericolo per la società si pone soltanto se essa è stata riconosciuta colpevole di un crimine particolarmente grave, e se ciò è avvenuto mediante un procedimento in cui sono stati rispettati gli standard e le garanzie di un giusto processo⁴¹⁶.

⁴¹¹ In circostanze eccezionali, lo Stato cui è stata richiesta l'extradizione potrebbe anche essere giustificato per l'extradizione di una persona cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato in un altro Stato, se questa rientra manifestamente nell'ambito di una clausola di esclusione dell'Articolo 1F della Convenzione del 1951. A ciò si fa riferimento *infra*, par. 264 e 280.

⁴¹² Si veda "Factum of the Intervenor, UNHCR, *Suresh vs. il Ministro per la Cittadinanza e l'Immigrazione; il Procuratore Generale del Canada*, SCC No. 27790", *supra* alla nota, 398, par. 55.

⁴¹³ Si veda W. Kälin, *supra* alla nota 140, p. 131. Si veda anche A. Grahl-Madsen, *supra* alla nota. 148, che indica anche atti che mettono direttamente o indirettamente in pericolo la costituzione (Governo), l'integrità territoriale, l'indipendenza o la pace a livello internazionale del paese in questione.

⁴¹⁴ Si veda P. Weis, *La Convenzione sui Rifugiati, 1951*, UNHCR, Ginevra (1995), p. 246.

⁴¹⁵ E. Lauterpacht e D. Bethlehem, *supra* alla nota 220. Gli autori rilevano che il requisito di "pericolo per la società" richiede una valutazione "della natura e delle circostanze del crimine particolarmente grave per il quale l'individuo è stato condannato, di quando il crimine in questione è stato commesso, della prova di recidività o di eventuale recidività, etc." e mette in contrasto la sicurezza ed il benessere della popolazione con l'eccezione di sicurezza nazionale, che è incentrata sui più ampi interessi dello Stato (si vedano in par. 191-192 del Parere).

⁴¹⁶ *Ibidem*, par. 186-189.

236. Lo Stato cui è stata richiesta l'extradizione potrebbe estradare un rifugiato in applicazione dell'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951 soltanto qualora la consegna del rifugiato in questione sia in conformità con i requisiti di proporzionalità. In base a questo principio generale di diritto internazionale l'extradizione non è consentita se il pericolo che corre l'individuo supera in intensità quello che corre lo Stato cui è stata richiesta l'extradizione. Il diritto internazionale prevede inoltre l'osservanza del principio di necessità. Ciò significa che l'extradizione è lecita solo se costituisce un modo efficace di assicurare la sicurezza dello Stato cui è stata richiesta, e se ciò non può essere ottenuto mediante una misura che abbia conseguenze meno gravi per l'individuo in questione, come, per esempio, un procedimento giudiziario nello Stato cui è stata richiesta l'extradizione.

237. Qualsiasi eccezione al principio di *non-refoulement* è anche soggetta alla stretta osservanza dei principi di un processo nelle dovute forme di legge. La decisione di estradare in applicazione dell'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951 deve fondarsi sulla sufficiente evidenza per sostenere il riconoscimento di "motivi ragionevoli" per considerare la persona in questione come una minaccia per la sicurezza nazionale. Il semplice fatto che sia stata richiesta l'extradizione di un rifugiato non legittima di per sé la perdita della protezione dal *refoulement*. La richiesta, infatti, può essere stata sottoposta al fine di perseguire l'individuo richiesto per le sue opinioni politiche o per altri motivi. Qualora lo Stato richiedente sia il paese di persecuzione, qualsiasi prova da esso presentata deve essere trattata con estrema cautela, poiché la richiesta potrebbe essere basata su capi di imputazione inventati o una condanna che di per sé non è legittima⁴¹⁷.

238. In linea di principio una condanna definitiva per un crimine particolarmente grave emessa da uno Stato richiedente diverso dal paese di persecuzione può portare alla decisione che la persona in questione costituisce un pericolo per la società, ma soltanto qualora la natura del crimine sia tale da giustificare la conclusione che il rifugiato rappresenta un pericolo per la società dello Stato ospitante⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Si vedano ad esempio le decisioni del Consiglio della Corte di Appello di Tessalonica n. 337/1993, del 17 maggio 1993, e n. 382/1993, del 10 giugno 1993, che rifiutano l'extradizione di due nazionali turchi, caso IJRL/0227 e IJRL/0228, 7:3 *International Journal of Refugee Law* (1995), pp. 514–517.

⁴¹⁸ Si veda A. Grahl-Madsen, *supra* alla nota 148, p. 239. Il tempo trascorso da quando è stata emessa la condanna definitiva e da quando si è tenuta la condotta del rifugiato nel paese nel quale questo si trova sarà rilevante per determinare se può essere effettivamente stabilito un nesso fra la condanna ed il fatto che il rifugiato in questione costituisce un "pericolo per la società". E. Lauterpacht e D. Bethlehem, *supra* alla nota 220, affermano che l'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951 deve essere letto così da applicarsi alle circostanze che non sono contemplate dall'Articolo 1F(b) della Convenzione stessa e, di conseguenza, sia "applicabile ad una condanna per un crimine particolarmente grave commesso nel paese di asilo, o altrove, *successivamente al riconoscimento dello status di rifugiato*, cosa che porta a stabilire che il rifugiato in questione costituisce un pericolo per il paese in questione" (par. 149, corsivo nell'originale; si veda anche il par. 185 del Parere). Per quanto riguarda l'extradizione, ciò significherebbe che lo Stato cui è stata richiesta l'extradizione non potrebbe giustificare la consegna della persona richiesta in applicazione di un'eccezione del principio di *non-refoulement* facendo riferimento ad una condanna per un crimine commesso nello Stato richiedente precedente l'ammissione della persona in questione nel paese di asilo in qualità di rifugiato. Tali crimini dovrebbero essere considerati in base ai (meno esigenti) criteri dell'Articolo 1F(b) della Convenzione del 1951 come possibili motivi per l'esclusione dalla protezione internazionale dei rifugiati o la cessazione dello status di rifugiato, che non avrebbe dovuto essere stato riconosciuto. Qualora lo Stato cui è stata richiesta l'extradizione non sia il paese d'asilo e la persona della quale si chiede l'extradizione non presenti i requisiti per il riconoscimento asilo, la questione dell'applicazione dell'Articolo 1F(b) di norma non sorge neppure (sulle eccezioni a questa norma si veda *infra*, par. 264 e 280). In casi simili lo Stato cui è stata richiesta l'extradizione non può poi estradare la persona in oggetto, anche qualora si presentassero le circostanze eccezionali indicate nell'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951. Questo punto di vista non è supportato dalla formulazione

239. Le eccezioni al principio di *non-refoulement* non si applicano qualora l'individuo in questione sarebbe esposto al pericolo di tortura o di trattamento crudele, inumano o degradante. In questi casi il divieto di estradizione o di qualsiasi altra forma di consegna è assoluto⁴¹⁹.

c. Principio di *non-refoulement* e assicurazioni

240. Come si è già osservato, certi ostacoli legali all'extradizione possono venire superati nel caso in cui lo Stato cui viene inoltrata la domanda di estradizione cerchi e trovi assicurazione sul fatto che la persona ricercata non sarà sottoposta a trattamenti o punizioni che renderebbero altrimenti impraticabile l'extradizione. Ciò avviene soprattutto in casi che contemplano la pena capitale, ma la consegna della persona in questione potrebbe venire autorizzata anche nel caso in cui la preoccupazione dello Stato cui è stata sottoposta la domanda riguardi il diritto ad un giusto processo nello Stato richiedente⁴²⁰.

241. Tuttavia, nel caso in cui l'extradizione dovesse esporre la persona ricercata al rischio di tortura o di un trattamento crudele, inumano o degradante, normalmente non sarà sufficiente nessun tipo di assicurazione né di condizione posta dallo Stato richiedente per esonerare l'altro Stato dai suoi obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, in particolar modo se si riscontra una certa ricorrenza degli abusi nello Stato richiedente⁴²¹. Queste condizioni valgono anche per lo Stato cui viene inoltrata la domanda, che è vincolato dagli obblighi discendenti dal diritto internazionale dei rifugiati e dal diritto internazionale consuetudinario ad osservare il principio di *non-refoulement*, nel caso in cui la richiesta di estradizione riguardi un rifugiato. Nei casi in cui l'extradizione di un rifugiato venga richiesta da uno Stato diverso dal paese di persecuzione, lo Stato cui è stata sottoposta la domanda potrebbe decidere di consegnare la persona interessata sulla base dell'assicurazione che questa sarà effettivamente protetta dal rischio di *refoulement* dallo Stato richiedente verso un paese terzo⁴²².

d. Principio di *non-refoulement* e questioni procedurali

242. Un elemento essenziale per valutare le condizioni in base alle quali la consegna di una persona di cui viene richiesta l'extradizione è da considerarsi legittima consiste nel determinare se la persona interessata sia o meno un rifugiato. Ciò ha conseguenze sulla procedura di estradizione, sia nel caso in

dell'Articolo 33(2), che non specifica il momento o il luogo del crimine, al tempo stesso riferendosi al "paese nel quale il rifugiato si trova" invece che al paese d'asilo. Sul modo di vedere dei redattori della Convenzione del 1951 a questo proposito si veda A. Grahl-Madsen, *supra* alla nota 148, p. 239, il quale osserva che il delegato svedese considerava che questa categoria dell'Articolo 33(2) si applicasse a situazioni in cui un rifugiato è riconosciuto colpevole di un crimine particolarmente grave commesso dopo l'ammissione in quanto rifugiato in uno Stato diverso da quello di origine o quello di rifugio, mentre invece il delegato francese riteneva che questa eccezione al principio di *non-refoulement* fosse applicabile indipendentemente da dove e quando il crimine fosse stato commesso. Qualsiasi applicazione dell'eccezione al principio di *non-refoulement*, tuttavia, richiederebbe un'accurata valutazione di tutte le circostanze del caso. In particolare lo Stato cui è stata richiesta l'extradizione deve considerare l'eventualità che la condanna non sia legittima.

⁴¹⁹ Si veda "Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh vs. il Ministro per la Cittadinanza e l'Immigrazione; il Procuratore Generale del Canada, SCC No. 27790", *supra* alla nota 398. Si veda anche *supra* alla nota 220.

⁴²⁰ Si vedano *supra* i par. 121, 143-147 e 154.

⁴²¹ Si vedano *supra* i par. 134-137.

⁴²² Si veda, per esempio, la decisione del *Conseil d'Etat* francese in *Kilic*, alla nota 407.

cui la persona ricercata sia un rifugiato, per il quale il fondato timore di persecuzione è già stato stabilito, sia nel caso in cui l'extradizione riguardi un richiedente asilo, il cui status deve essere chiarito per permettere allo Stato cui viene inoltrata la domanda di estradizione di agire in conformità agli obblighi riguardanti la protezione internazionale dei rifugiati. Questo argomento verrà affrontato più dettagliatamente ai paragrafi 315-339.

4. Il principio di *non-refoulement* di fronte ai motivi di rifiuto e ad altri principi del diritto in materia di estradizione

243. Il principio di *non-refoulement* nel diritto internazionale dei rifugiati si sovrappone ad un certo numero di motivi in base ai quali il diritto in materia di estradizione consente, e in certi casi impone, il rifiuto dell'extradizione. Ci si riferisce in particolare ai reati politici, alla clausola di non discriminazione e ad alcune delle ragioni di rifiuto legate alle nozioni di giustizia ed equità. Anche il principio di specialità offre protezione da certe forme di persecuzione. Se messe a confronto con l'ambito di applicazione del principio di *non-refoulement*, queste garanzie derivanti dal diritto in materia di estradizione risultano più estese per certi aspetti e più limitate per altri. Da un lato, la loro applicazione non è riservata a rifugiati e richiedenti asilo. D'altro lato, tuttavia, esse non offrono protezione in tutti quei casi in cui l'extradizione potrebbe corrispondere al *refoulement*.

a. Rifiuto di estradizione per reati politici

244. Come summenzionato, il rifiuto di estradizione per reati politici è stato almeno in parte ispirato dalla convinzione che coloro che lottano per l'autodeterminazione, la democrazia ed i diritti umani dovrebbero venire protetti dall'extradizione, che li porterebbe ad essere processati per atti non considerabili come reati di criminalità comune⁴²³. In molti casi, coloro che beneficiano del rifiuto di estradizione per reati politici sono anche rifugiati secondo la definizione dell'Articolo 1 della Convenzione del 1951⁴²⁴. Tuttavia, non c'è perfetta coincidenza tra la non estradizione per reati politici per come è intesa nel diritto in materia di estradizione e per come è intesa nel diritto in materia di asilo.

245. Il rifiuto di estradizione per reati politici si differenzia dal principio di *non-refoulement* sia per quanto riguarda gli obiettivi, che per quanto riguarda la funzione di protezione. Viene infatti privilegiato chi ha commesso un certo tipo di reati, senza considerare se tale persona abbia o meno un fondato timore di persecuzione e se la sua vita, la sua libertà e la sua sicurezza fisica siano a rischio nello Stato richiedente.

246. Come è già stato osservato, il numero di reati che potrebbero essere qualificati come politici ha subito una drastica riduzione negli ultimi tempi⁴²⁵. All'interno dell'Unione Europea, il rifiuto di estradizione per reati politici di fuggitivi ricercati mediante un mandato di arresto europeo verrà abolito

⁴²³ Si veda *supra* il par. 73. Un commentatore nota che il rifiuto di estradizione per reati politici risponde "al desiderio di proteggere *bona fide* i dissidenti politici dall'essere trattati come criminali ordinari e, ancora più spesso, straordinari. Il rifiuto di estradizione per reati politici, dunque, ha una funzione umanitaria ed il suo effetto può essere paragonato al diritto d'asilo." A. Helton, "Harmonizing Political Asylum and International Extradition", p. 458, citato in K. Landgren, *supra* alla nota 132, p. 34.

⁴²⁴ Per una discussione del concetto di "reati politici" nel diritto in materia di estradizione e di rifugiati, si veda *supra* rispettivamente ai par. 75-87 e ai par. 322-325.

⁴²⁵ Si vedano *supra* i par. 82-85.

nel gennaio del 2004⁴²⁶. Nella misura in cui è ancora applicabile, tuttavia, il rifiuto di estradizione per reati politici continua a costituire una delle garanzie del diritto in questa materia messe a disposizione delle persone di cui si richianda la consegna, ivi compresi rifugiati e richiedenti asilo.

247. Tuttavia, non è questa l'unica ragione pertinente di rifiuto per le richieste di estradizione di persone a rischio di persecuzione per motivi politici. Anche se la libertà degli Stati di rifiutare l'extradizione di individui considerati criminali politici è andata via via restringendosi, si può riscontrare un crescente riconoscimento della rilevanza dei diritti fondamentali della persona in relazione al processo di estradizione. La clausola di non discriminazione così come le tradizionali ragioni di rifiuto legate alle nozioni di giustizia ed equità, e ancora i divieti di estradizione che discendono dal diritto internazionale in materia di diritti umani, sono tutti pertinenti nelle situazioni in cui la consegna dell'individuo interessato costituisce una violazione del principio di *non-refoulement*.

248. Ancora più preoccupante dal punto di vista della protezione internazionale dei rifugiati, è la tendenza da parte degli Stati ad incorporare le restrizioni summenzionate - nell'ambito dell'applicazione del rifiuto di estradizione per reati politici ai sensi del diritto in questa materia - nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto internazionale dei rifugiati, in particolare nel contesto dell'esclusione dalla protezione dei rifugiati *ex* Articolo 1F(b) della Convenzione del 1951. Questo punto sarà discusso ai paragrafi 315-339.

b. Clausole di non discriminazione

249. Attualmente, nel caso in cui lo Stato cui viene inoltrata la domanda abbia valide ragioni per ritenere che lo Stato richiedente intenda perseguire o punire la persona interessata per motivi politici o per altri motivi di carattere discriminatorio, oppure ancora nel caso in cui la posizione dell'interessato possa venire in qualche misura compromessa in seguito alla consegna, il diritto in materia di estradizione prevede che il principio di non estradizione venga diffusamente riconosciuto⁴²⁷. Questo riconoscimento è strettamente connesso al diritto internazionale dei rifugiati, in quanto riguarda situazioni in cui lo Stato interpellato considera che la domanda di estradizione gli sia stata inoltrata per dar luogo ad una persecuzione piuttosto che a un procedimento penale, oppure che l'individuo interessato possa essere soggetto ad un trattamento discriminatorio. Ancora una volta, tuttavia, le ragioni di rifiuto secondo il diritto in materia di discriminazione non coincidono perfettamente con il principio di *non-refoulement*.

250. Nella maggior parte dei casi, i trattati di estradizione e le leggi nazionali non annoverano l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale tra le ragioni per le quali una persona può rivendicare il timore di giudizio pregiudiziale in caso di estradizione - e quindi tra le possibili ragioni di rifiuto, benché nei più recenti strumenti giuridici in materia di estradizione le clausole di non discriminazione contengano almeno alcuni degli elementi compresi nella nozione di appartenenza ad un determinato gruppo sociale⁴²⁸. Inoltre, le clausole di non discriminazione riguardano in misura prioritaria il rischio di persecuzione o di pregiudizio nel contesto di procedimenti o punizioni penali che attendono il fuggitivo al momento della consegna e, in alcuni casi, si riferiscono esplicitamente al pericolo di

⁴²⁶ Si veda la decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sul mandato d'arresto europeo e le procedure di consegna tra Stati membri.

⁴²⁷ Si vedano *supra* i par. 88-93.

⁴²⁸ Si vedano *supra* i par. 89-90 e 92.

pregiudizio quando questi si troverà “sotto processo”. Le clausole di non discriminazione non si applicano necessariamente nel caso in cui la persona interessata si trovi a potenziale rischio di altre forme di persecuzione. Per i rifugiati ed i richiedenti asilo, il principio di *non-refoulement* può offrire una protezione più ampia, comprendendo qualsiasi pericolo per la vita, la libertà o la sicurezza fisica per ragioni legate a razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche.

251. Alcuni trattati di estradizione ed alcune leggi lasciano alla discrezione dell'autorità competente il rifiuto dell'extradizione per ragioni legate alla clausola di non discriminazione. Invece, nel caso in cui si riscontrino le condizioni per l'applicazione del principio di *non-refoulement*, questo impone un divieto di estradizione obbligatorio.

252. D'altro lato, la natura personale della clausola di non discriminazione fa sì che questa non si applichi soltanto con riguardo a rifugiati e richiedenti asilo. A condizione che esista un rischio di persecuzione per ragioni politiche o un pregiudizio per motivi specifici, le ragioni di rifiuto discendenti dal diritto in materia di estradizione si applicano anche se alla persona interessata è stata negata la protezione in quanto rifugiato secondo la Convenzione del 1951⁴²⁹.

c. Ragioni di rifiuto legate alle nozioni di giustizia ed equità

253. Secondo il diritto in materia di estradizione, lo Stato cui viene sottoposta la domanda dovrebbe rifiutarsi di consentire l'extradizione se la persona interessata sarà soggetta ad un trattamento contrario alle nozioni di giustizia ed equità⁴³⁰. Compresi in questa fattispecie sono i casi in cui l'extradizione viene richiesta sulla base di una condanna *in absentia* o emessa da un tribunale speciale che non offre adeguate garanzie di un giusto processo, oppure il caso in cui la persona interessata sarà giudicata in un tribunale di questo genere. Così come per la maggior parte delle ragioni di rifiuto secondo il diritto in materia di estradizione, ciò è valido per tutte le persone indipendentemente dal loro status, se così è stabilito dal trattato o dalla legge di estradizione applicabili. Le violazioni delle garanzie di un giusto processo possono anche costituire persecuzione ai sensi della Convenzione del 1951, ma questo richiede un legame diretto con una delle ragioni indicate dall'Articolo 1A(2) della Convenzione.

⁴²⁹ Si veda, ad esempio, Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, *Interpreting the Refugees Convention – an Australian contribution* (2002), consultabile sul sito: <http://www.immi.gov.au>, p. 49, per quanto riguarda il rapporto tra le clausole di non discriminazione secondo il diritto in materia di estradizione ed il principio di *non-refoulement*: “Si dovrebbe osservare che la posizione espressa nella legislazione australiana in materia di estradizione va oltre la protezione offerta dalla Convenzione sui Rifugiati, per il fatto che le obiezioni all'extradizione (b) e (c) [della Sezione 7 dell'Atto di Estradizione del 1988] costituiscono un divieto assoluto di estradizione, anche nel caso in cui una persona sia stata esclusa dalla protezione che discende dall'Articolo 1F(b) della Convenzione, per aver commesso un grave crimine non politico.” La Sezione 7 dell'Atto di Estradizione del 1988 dispone il rifiuto dell'extradizione nel caso in cui “la consegna della persona sia stata nei fatti ricercata allo scopo di perseguire o punire la persona sulla base della sua razza, religione, nazionalità o opinioni politiche, o ancora per un reato politico non specificato nella domanda di estradizione”. Secondo quanto espresso nella Sezione 7 dell'Atto di Estradizione del 1988, l'extradizione dovrebbe essere rifiutata se “in seguito alla consegna, la persona potrebbe subire un giudizio pregiudiziale in sede di processo, oppure essere punita, detenuta o limitata nella sua libertà personale per la sua razza, religione, nazionalità o le sue opinioni politiche.”

⁴³⁰ Si veda *supra* il par. 107.

d. Principio di specialità

254. Secondo il principio di specialità, lo Stato richiedente non può perseguire una persona per reati diversi da quelli per i quali è stata concessa l'extradizione, oppure riestradare la persona interessata in uno Stato terzo, senza il previo consenso dello Stato cui era stata sottoposta la domanda di estradizione⁴³¹. Questo principio ha costituito per lungo tempo un'importante garanzia per l'individuo estradato, non da ultimo per la sua funzione di completamento e rinforzo del rifiuto di estradizione per reati politici. Il principio di specialità viene ancora contemplato nella maggior parte dei trattati di estradizione e delle leggi nazionali in materia di estradizione⁴³². Tuttavia, come strumento di protezione per rifugiati e richiedenti asilo colpiti da decreto di estradizione, non raggiunge lo stesso scopo del principio di *non-refoulement*.

255. Ciò è dovuto al fatto che l'ambito di applicazione del principio di specialità è limitato: l'unico obbligo che impone allo Stato richiedente è quello di astenersi dal perseguire la persona ricercata per crimini diversi da quelli per i quali è stata estradata. Il principio di specialità non si applica ad altri trattamenti che potrebbero equivalere alla persecuzione. Non riguarda la qualità della giustizia nello Stato richiedente, né si applica all'espulsione o alla deportazione in uno Stato terzo, nel quale la persona potrebbe trovarsi a rischio di persecuzione. Per questo il principio di specialità non fornisce di per sé un'adeguata protezione a rifugiati e richiedenti asilo.

256. Questo fatto è stato per esempio confermato dal *Bundesgericht* svizzero, che ha stabilito che il principio di specialità ed il principio di buona fede non sono sufficienti per proteggere la persona interessata da persecuzioni, e che non si può considerare che il principio di specialità costituisca un'alternativa alla protezione per mezzo della non estradizione⁴³³. In Germania, il *Bundesverfassungsgericht* ha stabilito che l'impegno da parte dello Stato richiedente a rispettare il principio di specialità potrebbe costituire una garanzia sufficiente contro la persecuzione politica per quanto riguarda quei paesi in cui vengono rispettati la democrazia ed il principio di legalità, ma che questo non può valere come regola generale⁴³⁴.

5. *Non-refoulement e divieto di estradizione in nome della tutela dei diritti umani*

257. Il diritto internazionale dei diritti umani impedisce allo Stato cui è stata sottoposta la domanda di estradizione di procedere alla consegna della persona in questione nel caso in cui questo comporti la sua esposizione a violazioni del suo diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza fisica, o la negazione delle garanzie di un giusto processo⁴³⁵. Il divieto di estradizione in nome della tutela dei diritti umani non dipende da un nesso tra il rischio di un trattamento di questo genere ed un motivo di persecuzione

⁴³¹ Si vedano *supra* i par. 64-68.

⁴³² Per quanto riguarda i recenti sviluppi che permettono agli Stati di rinunciare all'esercizio del principio di specialità senza il consenso dell'individuo interessato, si vedano *supra* i par. 67-68 ed in particolare la nota 125.

⁴³³ *Bundesgericht*, decisione del 18 dicembre 1991, 1A.127/1990/tg; si veda *supra* alla nota 404. Il *Bundesgericht* ha anche stabilito che le uniche eccezioni alla non estradizione sono quelle indicate dall'Articolo 1F e dall'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951.

⁴³⁴ *Bundesverfassungsgericht*, decisione del 4 maggio 1982, 1 BvR 1457/81. Il Ministro della Giustizia Federale aveva proposto che il principio di specialità costituisse un'effettiva garanzia contro la persecuzione politica. Un'opinione simile era stata espressa nel memorandum esplicativo alla Sezione 6 della Legge Tedesca sull'Assistenza Legale Internazionale su Questioni Penali (*Bundestags-Drucksache* 9/1338).

⁴³⁵ Si veda *supra* la Parte III.

specifico, come quelli indicati dalla Convenzione del 1951 o le clausole di non discriminazione nel diritto in materia di estradizione. In questo modo, la protezione viene accordata in situazioni che potrebbero non essere contemplate dal diritto in materia di estradizione o di rifugiati.

258. Il divieto di tortura o di altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti si applica senza eccezioni, indipendentemente dalla condotta dell'individuo interessato o da considerazioni di sicurezza nazionale, ivi comprese situazioni di conflitto armato o di emergenza pubblica. Di conseguenza, nelle circostanze in cui, in seguito alla consegna, un rifugiato o un richiedente asilo si dovessero trovare a rischio di un trattamento di questo genere, non potranno venire estradati, anche se le condizioni espresse dall'Articolo 1F o 33(2) della Convenzione di Ginevra sono comunque rispettate. In queste situazioni, il divieto di *refoulement* è assoluto⁴³⁶.

259. In alcuni paesi, tuttavia, mancano dispositivi efficaci per l'implementazione delle garanzie di tutela dei diritti umani. Questo potrebbe influire sulle conseguenze delle decisioni riguardanti la cessazione dello status di rifugiato o della protezione dal *refoulement*. Conformemente al principio di proporzionalità secondo il diritto internazionale, le autorità dello Stato cui è stata sottoposta la domanda di estradizione dovranno porre particolare attenzione all'assenza di un'efficace protezione dei diritti umani nel momento in cui si trovano a determinare, per esempio, se un rifugiato possa essere estradato in applicazione dell'eccezione al *non-refoulement* indicata nell'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951.

B. Questioni procedurali

260. Come è già stato rilevato, il rapporto tra estradizione e asilo solleva un numero di problemi relativi alla giusta relazione tra le procedure di una o dell'altra materia, così come alle tutele ed alle garanzie procedurali che devono essere applicate al processo di estradizione in modo da rispettare la particolare condizione dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

261. Dal punto di vista della protezione internazionale, le due preoccupazioni principali consistono nel:

- assicurarsi che il processo di estradizione fornisca garanzie adeguate ed efficaci contro le violazioni del principio di *non-refoulement*, e
- evitare che l'interazione tra procedure di estradizione e di asilo abbia l'effetto di limitare gli standard procedurali e le garanzie a disposizione dei richiedenti asilo durante la determinazione dello status di rifugiato.

1. Estradizione e rifugiati riconosciuti

a. Domande di estradizione nei confronti di rifugiati riconosciuti

262. Le domande di estradizione possono interessare persone riconosciute come rifugiati (i) dallo stesso Stato cui viene sottoposta la domanda; (ii) da uno Stato diverso da quello cui viene inoltrata da

⁴³⁶ Si veda "Factum of the Intervenor, UNHCR, *Suresh contro il Ministro della Cittadinanza e dell'Immigrazione; il Procuratore Generale del Canada*, SCC No. 27790", alla nota 398. Si veda anche E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* alla nota 220, ai par. 222-252, e ulteriori riferimenti alla nota 220.

domanda, compreso lo Stato che richiede l'extradizione del rifugiato; o (iii) dall'UNHCR. Come summenzionato, molti paesi hanno emanato leggi che proibiscono l'extradizione di un rifugiato⁴³⁷. In alcuni casi, i provvedimenti in materia si riferiscono esplicitamente solo alle relazioni di estradizione con il paese d'origine. Tuttavia, il divieto di estradizione, che può equivalere al *refoulement*, si applica nei confronti di qualsiasi paese in cui la persona interessata abbia un fondato timore di persecuzione, compreso laddove questo timore derivi dalla possibilità di riestradizione o di ogni altra forma di allontanamento verso un paese terzo nel quale la persona sia esposta al rischio di persecuzione.

i. Il paese di asilo in qualità di parte richiesta

263. Secondo il principio di *non-refoulement*, lo Stato che rappresenta la parte richiesta è vincolato a rifiutare l'extradizione di una persona che ha riconosciuto come rifugiato nel caso in cui la domanda di estradizione venga inoltrata dal paese d'origine o da qualsiasi altro paese rispetto al quale sia stato riscontrato un fondato timore di persecuzione. L'extradizione in uno di questi paesi potrebbe venire concessa solo in presenza delle circostanze eccezionali enunciate nell'Articolo 33(2) della Convenzione del 1951, una volta verificato che siano stati rispettati tutti i requisiti del trattato o della legge nazionale di estradizione applicabili al caso, così come il diritto internazionale dei diritti umani. Come è già stato osservato, ciò richiede un accurato esame delle motivazioni dell'extradizione e che siano adottate le prove necessarie. Se l'extradizione viene rifiutata, i bisogni di protezione dell'individuo interessato potrebbero rendere necessario che lo Stato cui era stata sottoposta la domanda fornisca giustificazioni diverse dallo status di rifugiato, nel momento in cui si troverà a spiegare il suo rifiuto allo Stato richiedente.

ii. Un paese diverso da quello d'asilo in qualità di parte richiesta

264. Lo Stato cui viene sottoposta la domanda di estradizione deve rispettare il divieto di *refoulement* anche quando si trova a decidere sull'extradizione di una persona cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato in un paese terzo. La constatazione da parte di uno Stato che una persona è un rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 non è vincolante solamente per le autorità del paese interessato, ma anche a livello extraterritoriale, per lo meno per quanto riguarda gli altri Stati firmatari della Convenzione del 1951. Lo status di rifugiato riconosciuto in uno Stato firmatario può essere messo in discussione da un altro paese solo eccezionalmente, e soltanto nel caso in cui risulti manifestamente che la persona interessata non soddisfa i requisiti della Convenzione del 1951 una volta divenuti noti i fatti che dimostrano il suo incorrere nei termini di un provvedimento di esclusione ai sensi della Convenzione del 1951⁴³⁸.

265. Concretamente, gli Stati sono coinvolti in diversi modi in questi casi. Alcuni paesi si considerano vincolati dal riconoscimento dello status di rifugiato da parte di un paese terzo e applicano quei provvedimenti della propria legislazione nazionale che proibiscono l'extradizione dei rifugiati. Altri Stati, in casi di questo genere, richiedono il trasferimento dello status di rifugiato. Altri ancora non

⁴³⁷ Si veda *supra* alla nota 401.

⁴³⁸ Si veda Comitato Esecutivo, Conclusione N. 12 (XXIX) – 1978 sull'Effetto Extraterritoriale della Determinazione dello Status di Rifugiato, par. (g). Si veda anche UNHCR, “Nota sull'Effetto di Extraterritorialità della Determinazione dello Status di Rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo Relativo allo Status di Rifugiato”, EC/SCP/9, 24 agosto 1978. Si veda anche *infra*, par. 280.

considerano lo status di rifugiato riconosciuto da un paese terzo come vincolante e conducono le proprie indagini sul pericolo di persecuzione. Nella decisione sulla domanda di estradizione sono vincolati dai propri obblighi a rispettare il principio di *non-refoulement* ai sensi del diritto internazionale dei rifugiati, dei diritti umani e del diritto internazionale consuetudinario.

266. Il fatto che la persona ricercata sia stata riconosciuta come rifugiato da un altro Stato dovrebbe, quanto meno, mettere in guardia lo Stato cui è stata sottoposta la domanda di estradizione sul suo particolare status e sul bisogno di assicurare che, se estradata, la persona in questione non sia esposta al pericolo di persecuzione. Lo Stato interpellato dovrebbe contattare le autorità del paese che ha riconosciuto la persona interessata come rifugiato per ottenere tutti i dati relativi al suo caso e per permettere al quel paese di esercitare, laddove lo desidera, la protezione diplomatica.

267. In Germania, per esempio, il *Bundesverfassungsgericht* ha stabilito che il riconoscimento dello status da parte di un altro Stato firmatario della Convenzione del 1951 non è legalmente vincolante per le autorità di estradizione tedesche; tuttavia, astenendosi dal contattare le autorità del paese di asilo per venire a conoscenza del loro punto di vista sulla situazione, la corte di estradizione non ha ottemperato al suo dovere di condurre tutte le indagini possibili per stabilire se la persona interessata fosse a rischio di persecuzione, specialmente in presenza di elementi significativi a sostegno di questo genere di accertamento. Secondo il *Bundesverfassungsgericht*, il riconoscimento da parte di un altro Stato firmatario della Convenzione del 1951 del fondato timore di persecuzione della persona interessata nello Stato richiedente è di per sé un elemento significativo, e lo è in modo ancora più evidente se il paese di asilo ha già rifiutato una domanda di estradizione da parte del paese richiedente per gli stessi reati, e se il rifiuto era fondato sullo status di rifugiato della persona in questione⁴³⁹.

268. Casi di questo tipo sono solitamente attivati da un “avviso rosso” dell’Interpol che dà luogo al blocco provvisorio dei rifugiati che stanno viaggiando fuori dal paese in cui è stato riconosciuto il loro status⁴⁴⁰. Tra gli esempi di casi di questo genere si può annoverare quello di Mohamed Solih, uno scrittore uzbeko, leader di opposizione, riconosciuto come rifugiato dalla Norvegia e arrestato nella Repubblica Ceca sulla base di un “avviso rosso” dell’Interpol nel novembre del 2001, la cui estradizione è stata richiesta dall’Uzbekistan. Nel dicembre del 2001, una corte ceca ha negato la sua estradizione, permettendogli di ritornare in Norvegia⁴⁴¹. In un altro caso, la Germania ha negato l’extradizione in Bielorussia di Natalia Sudliankova, una giornalista riconosciuta come rifugiata nella Repubblica Ceca⁴⁴².

⁴³⁹ *Bundesverfassungsgericht*, decisione del 14 novembre 1979 (1 BvR 654/79). Commentando questa decisione, W. Kälin, *supra* alla nota 140, p. 93, osserva che il paese di asilo ha acquisito il diritto di estendere la protezione diplomatica al rifugiato e di tutelarla dalla consegna al paese d’origine; lo Stato cui viene sottoposta la domanda di estradizione deve perciò informare il paese di asilo in modo da permettergli, laddove lo desidera, di eleggersi a rappresentante del rifugiato. Se il paese di asilo si oppone poi alla sua estradizione, lo Stato cui viene richiesta l’extradizione dovrà rispettare la sua volontà e astenersi dall’estradarlo.

⁴⁴⁰ Sull’uso dell’Interpol come canale per trasmettere gli avvisi di blocco in vista dell’extradizione e sui relativi timori per la protezione, si veda *infra*, par. 306-314.

⁴⁴¹ Si veda P. Kozakova, *Muhammed Salih returns to Norway*, Transitions Online, 15 dicembre 2001, consultabile sul sito: <http://www.dfn.org/focus/uzbekistan/salih-return.htm>; Writers in Prison Committee, International Pen, *ALERT: Extradition hearing against writer refused, he returns to Norway*, 2 gennaio 2002, consultabile sul sito: <http://www.ifex.org/alerts/view.html?id=9922>.

⁴⁴² Reporters sans Frontières, comunicato stampa del 16 ottobre 2002 (*Arrested Belarus journalist and political refugee may be deported*) e 21 ottobre 2002 (*Belarus journalist freed*), consultabili sul sito: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=4066.

269. Se lo Stato che richiede l'extradizione è anche il paese che ha riconosciuto la persona interessata come rifugiato, ma quest'ultima ritiene che l'extradizione in quel paese la esporrà al rischio di *refoulement*, lo Stato cui viene sottoposta la domanda dovrebbe concederle un'opportunità per dimostrare la fondatezza della sua richiesta⁴⁴³.

⁴⁴³ Si veda *infra*, par. 292.