



LINEE GUIDA SULLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1F della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati

L'UNHCR emette il presente documento di linee guida in conformità con il proprio mandato, così come contenuto nello *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati* del 1950, in conformità con l'articolo 35 della *Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati* e con l'articolo II del suo *Protocollo del 1967*. Il documento intende porsi come completamento del *Manuale dell'UNHCR sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato in base alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati (riedito, Ginevra, gennaio 1992)*. Le presenti linee guida riassumono la *Nota di background sull'applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1F della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati* (4 settembre 2003) che costituisce parte integrante della posizione dell'UNHCR su questo tema. Esse sostituiscono i documenti *Le clausole di esclusione: linee guida sulla loro applicazione* (UNHCR, Ginevra, 1° dicembre 1996) e *Nota sulle clausole di esclusione* (UNHCR, Ginevra, 30 maggio 1997) e sono il risultato, tra l'altro, della Seconda fase del processo di Consultazioni globali sulla protezione internazionale che ha esaminato la materia nel meeting di esperti tenutosi a Lisbona nel maggio 2001. Un aggiornamento delle linee guida è stato ritenuto necessario anche alla luce degli sviluppi in atto nel diritto internazionale.

Il presente documento si propone di fornire una guida interpretativa giuridica a governi, professionisti legali, persone con ruoli decisionali e impegnate nella magistratura, così come al personale dell'UNHCR che svolge l'attività di determinazione dello status di rifugiato.

**Applicazione delle clausole di esclusione:
articolo 1F della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati**

I. INTRODUZIONE

A. Background

1. Il paragrafo 7(d) dello Statuto dell'UNHCR del 1950, l'articolo 1F della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati (d'ora in avanti indicata come "Convenzione del 1951") e l'articolo I(5) della Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che disciplina aspetti specifici del problema dei rifugiati in Africa (d'ora in avanti "Convenzione OUA") obbligano gli Stati e l'UNHCR a negare i benefici dello status di rifugiato a determinate persone che altrimenti sarebbero qualificate come rifugiati. Si fa comunemente riferimento a tali disposizioni come "clausole di esclusione". Il presente documento fornisce una sintesi delle principali questioni relative a tali disposizioni, mentre ulteriori indicazioni possono essere individuate nella Nota di background dell'UNHCR sull'applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1F della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati (d'ora in avanti indicata come "Nota di background"), che costituisce parte integrante di queste linee guida.
2. Il fondamento logico delle clausole di esclusione, che dovrebbe essere tenuto in considerazione al momento di valutarne l'applicazione, è che determinate azioni sono talmente gravi da rendere coloro che le hanno perpetrate non meritevoli di protezione internazionale in qualità di rifugiati. La finalità principale di tali disposizioni è di privare della protezione internazionale di cui godono i rifugiati coloro che si rendono colpevoli di atti brutali e di crimini comuni particolarmente gravi, nonché di fare in modo che tali persone non abusino dell'istituzione dell'asilo al fine di evitare di essere considerati legalmente responsabili delle loro azioni. Le clausole di esclusione devono essere applicate "scrupolosamente" affinché sia tutelata l'integrità dell'istituzione dell'asilo, così come riconosciuto dal Comitato Esecutivo dell'UNHCR nella Conclusione n. 82 (XLVIII), 1997. Allo stesso tempo, date le possibili gravi conseguenze dell'esclusione, è importante applicare tali disposizioni con grande cautela e solo dopo una completa valutazione delle circostanze specifiche del caso. Le clausole di esclusione pertanto dovrebbero essere sempre interpretate in maniera restrittiva.
3. Le clausole di esclusione contenute nella Convenzione del 1951 contemplano una serie esaustiva di fattispecie. Ciò dovrebbe essere tenuto in considerazione al momento di interpretare l'articolo I(5) della Convenzione OUA che utilizza una formulazione quasi identica. In base all'articolo 1F della Convenzione del 1951, le disposizioni della Convenzione "non si applicheranno a quelle persone nei confronti delle quali si hanno serie ragioni per ritenere" che:

- (a) abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, come definiti negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini;
- (b) abbiano commesso un grave crimine di carattere non politico al di fuori del Paese di accoglienza e prima di esservi ammesse in qualità di rifugiati; o
- (c) si siano resi colpevoli di azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

B. Relazione con altre disposizioni della Convenzione del 1951

- 4. L'articolo 1F della Convenzione del 1951 dovrebbe essere distinto dall'**articolo 1D**, che si applica a una categoria specifica di persone che ricevono protezione o assistenza da organi e agenzie delle Nazioni Unite diverse dall'UNHCR¹. L'articolo 1F dovrebbe inoltre essere distinto dall'**articolo 1E**, che riguarda persone non bisognose di protezione internazionale (diversamente da coloro che non la meritano). Inoltre le clausole di esclusione non devono essere confuse con gli **articoli 32 e 33(2)** della Convenzione, che trattano rispettivamente dell'espulsione e del ritiro della protezione dal *refoulement* per rifugiati riconosciuti che costituiscono un pericolo per lo Stato d'accoglienza (ad esempio a causa dei gravi crimini che vi hanno commesso). L'articolo 33(2) riguarda il rischio futuro che un rifugiato riconosciuto può costituire nei confronti dello Stato d'accoglienza.

C. Ambito temporale

- 5. Gli articoli 1F(a) e 1F(c) riguardano crimini in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo vengano commessi. Al contrario, l'ambito di applicazione dell'articolo 1F(b) è limitato esplicitamente ai crimini commessi fuori del paese d'accoglienza, prima dell'ammissione in quel paese in qualità di rifugiato.

D. Cancellazione o revoca sulla base dell'esclusione

- 6. Nel caso in cui i fatti che avrebbero condotto all'esclusione sono venuti alla luce solo dopo il riconoscimento dello status di rifugiato, ciò giustificherebbe la **cancellazione** dello status di rifugiato sulla base dell'esclusione. Al contrario, in presenza di informazioni che pongono dubbi sulle ragioni per cui un individuo è stato escluso, dovrebbe procedersi alla riconsiderazione dell'eleggibilità per lo status di rifugiato. Nel caso in cui un rifugiato tenga una condotta che ricada nell'ambito dell'articolo 1F(a) o 1F(c), ciò provocherebbe l'applicazione delle clausole di esclusione e della **revoca** dello status di rifugiato, a condizione che tutti i criteri per l'applicazione di tali cause siano stati soddisfatti.

¹ Si veda UNHCR, "Nota sull'applicabilità dell'articolo 1D della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati ai rifugiati palestinesi", ottobre 2002.

E. Responsabilità per la determinazione dell'esclusione

7. Gli Stati parte della Convenzione del 1951 / Protocollo del 1967 e/o della Convenzione OUA e l'UNHCR devono valutare se applicare le clausole di esclusione nel contesto della determinazione dello status di rifugiato. Il paragrafo 7(d) dello Statuto dell'UNHCR contempla fattispecie simili a quelle contenute nell'articolo 1F della Convenzione del 1951, sebbene i funzionari dell'UNHCR dovrebbero seguire le indicazioni fornite dall'articolo 1F, poiché esso costituisce la formulazione più recente e specifica.

F. Conseguenze dell'esclusione

8. Uno Stato non può riconoscere lo status di rifugiato in conformità con la Convenzione del 1951 o con la Convenzione OUA a un individuo che ne sia stato escluso in base a tali convenzioni e tuttavia esso non è obbligato a seguire un determinato corso di azione. Lo Stato interessato può scegliere di garantire all'individuo escluso la possibilità di rimanere sul proprio territorio in base ad altre motivazioni, ma obblighi derivanti dal diritto internazionale potrebbero richiedere che la persona interessata sia perseguita penalmente o estradata. La decisione da parte dell'UNHCR di escludere qualcuno dallo status di rifugiato implica che quell'individuo non può più ricevere protezione o assistenza da parte dell'Ufficio.
9. Un individuo escluso potrebbe essere comunque tutelato dall'essere rinvio in un paese dove rischierebbe di subire maltrattamenti, in virtù di altri strumenti internazionali. Ad esempio, la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984 proibisce nel modo più assoluto il rinvio in un paese nel quale vi sia un rischio di essere sottoposti a tortura. Disposizioni simili si trovano anche in altri strumenti di diritti umani internazionali e regionali².

II. ANALISI SOSTANZIALE

A. Articolo 1F(a): crimini contro la pace, crimini di guerra e crimini contro l'umanità

10. Tra i vari strumenti internazionali che forniscono indicazioni sulla portata di tali crimini internazionali si annoverano la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 1948, le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime di guerra e i due Protocolli aggiuntivi del 1977, gli Statuti dei Tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, la Carta del Tribunale militare internazionale (la Carta di Londra) e, più di recente, lo Statuto della Corte penale internazionale del 1998 entrato in vigore il 1° luglio 2002.

² Per ulteriori dettagli, si veda l'Allegato A della Nota di background che accompagna il presente documento.

11. In base alla Carta di Londra, un **crimine contro la pace** prevede la “la progettazione, la preparazione, lo scatenamento e la continuazione di una guerra d’aggressione, o d’una guerra in violazione di trattati, assicurazioni o accordi internazionali, ovvero la partecipazione a un piano concertato o a un complotto per commettere una delle precedenti azioni”. Data la natura di tale crimine, esso può essere commesso solo da persone che occupano una posizione di rilievo in autorità che rappresentano uno Stato o un’entità paragonabile a uno Stato. Nella pratica, questa disposizione è stata invocata di rado.
12. Alcune violazioni del diritto umanitario internazionale costituiscono **crimini di guerra**³. Sebbene tali crimini possono essere perpetrati in conflitti armati sia internazionali che non internazionali, il contenuto dei crimini dipende dalla natura del conflitto. La categoria dei crimini di guerra comprende azioni quali l’uccisione e la tortura intenzionale di civili, il lancio di attacchi indiscriminati contro civili e la volontaria privazione del diritto a un equo e regolare processo nei confronti di un civile o di un prigioniero di guerra.
13. La caratteristica distintiva dei **crimini contro l’umanità**⁴, categoria nella quale rientrano azioni come il genocidio, l’omicidio, lo stupro e la tortura, è che essi devono essere compiuti come parte di un attacco diffuso o sistematico diretto contro la popolazione civile. Un’azione isolata può comunque costituire un crimine contro l’umanità se è parte di un sistema coerente che prevede una serie di azioni sistematiche e ripetute. Poiché tali crimini possono avere luogo sia in tempo di pace che nell’ambito di un conflitto armato, si tratta della categoria più ampia tra quelle contemplate dall’articolo 1F(a).

B. Articolo 1F(b): gravi crimini non politici

14. Questa categoria non include crimini minori né proibizioni relative al legittimo esercizio dei diritti umani. Al momento di determinare se un reato sia particolarmente **grave**, assumono particolare rilevanza gli standard internazionali piuttosto che quelli locali. A tale proposito dovrebbero essere presi in considerazione i seguenti fattori: la natura dell’azione, il danno effettivamente procurato, il tipo di procedura utilizzato per perseguire il crimine, la natura della pena e se la maggior parte delle giurisdizioni considererebbero tale atto un crimine grave. Pertanto, ad esempio, l’omicidio, lo stupro e la rapina armata si qualificerebbero indubbiamente come reati gravi, mentre piccoli furti naturalmente non lo sarebbero.
15. Un crimine grave dovrebbe essere considerato **non politico** quando motivazioni diverse da quelle politiche (come ragioni personali o di profitto) costituiscono la caratteristica predominante dello specifico crimine commesso. Quando non esiste un nesso evidente tra il crimine e il suo presunto obiettivo politico o quando l’azione in questione è sproporzionata rispetto al presunto obiettivo

³ Per strumenti che contengano una definizione di crimini di guerra, si veda l’Allegato B della Nota di background.

⁴ Per strumenti nei quali sia presente una definizione di crimini contro l’umanità, si veda l’Allegato B della Nota di background.

politico, allora le motivazioni non politiche risultano predominanti⁵. La motivazione, il contesto, i metodi e la proporzionalità di un crimine nei confronti dei suoi obiettivi costituiscono fattori importanti nella valutazione della sua natura politica. Il fatto che un particolare crimine venga designato come non politico nell'ambito di un trattato di estradizione è significativo ma non costituisce una considerazione definitiva di per sé. Atti di enorme violenza come quelli comunemente considerati di natura "terroristica" quasi certamente non supereranno il test di predominanza, poiché sono decisamente sproporzionati rispetto a qualsiasi obiettivo politico. Inoltre, perché un crimine sia considerato di natura politica, gli obiettivi politici dovrebbero essere coerenti con principi di diritti umani.

16. L'articolo 1F(b) richiede inoltre che il crimine sia stato commesso "al di fuori del Paese di accoglienza e prima che [l'individuo] vi sia stato ammesso in qualità di rifugiato". Gli individui che commettono "gravi crimini non politici" all'interno del paese di accoglienza sono soggetti alla procedura penale di quel paese e, nel caso di crimini particolarmente gravi, agli articoli 32 e 33(2) della Convenzione del 1951.

C. Articolo 1F(c): azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite

17. Data l'ampiezza e la generalità dei fini e dei principi delle Nazioni Unite, la portata di questa categoria è piuttosto indefinita ed essa dovrebbe pertanto essere interpretata in maniera restrittiva. In effetti, tale disposizione viene applicata di rado e in molti casi è probabile che possano essere applicate anche le disposizioni degli articoli 1F(a) e 1F(b). L'applicazione dell'articolo 1F(c) avviene solo in circostanze estreme, per attività che minano le basi più profonde della coesistenza della comunità internazionale. Tali attività devono avere una dimensione internazionale. Crimini in grado di ledere la pace e la sicurezza internazionali, le pacifiche relazioni tra gli Stati, così come gravi e protratte violazioni dei diritti umani ricadrebbero nell'ambito di questa categoria. Poiché gli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite delineano nella sostanza i principi fondamentali che gli Stati devono seguire nell'ambito delle loro relazioni reciproche, sembrerebbe che in linea di principio solo persone che hanno occupato posizioni di potere in un'entità statale o paragonabile allo Stato sarebbero in grado di compiere azioni simili. Nei casi che riguardano un'azione terroristica, la corretta applicazione dell'articolo 1F(c) prevede una valutazione della portata dell'azione sul piano internazionale - in termini di gravità, impatto a livello internazionale e implicazioni per la pace e la sicurezza internazionali.

D. Responsabilità individuale

18. Perché l'esclusione sia giustificata, deve essere stabilita la responsabilità individuale in relazione a un crimine contemplato dall'articolo 1F. Considerazioni specifiche su crimini contro la pace e azioni contro i fini e i principi delle Nazioni Unite sono state discusse in precedenza. In generale, la

⁵ Si veda il paragrafo 152 del *Manuale dell'UNHCR sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato* (Ginevra, riedito 1992).

responsabilità individuale deriva dalla persona che ha commesso, o che ha fornito un contributo sostanziale al compimento dell'azione criminosa, e dalla consapevolezza che la sua azione od omissione avrebbe facilitato il comportamento criminale. Non è necessario che l'individuo abbia fisicamente commesso l'atto criminale in questione. L'istigazione, l'aiuto, l'incoraggiamento e la partecipazione a un'impresa criminale congiunta possono essere sufficienti.

19. Il fatto che una persona fosse in un determinato momento un membro di alto livello di un governo repressivo o di un'organizzazione coinvolta in violenza illegittima non implica di per sé responsabilità individuale per atti che condurrebbero all'esclusione dallo status di rifugiato. Una presunzione di responsabilità potrebbe comunque sorgere nel caso in cui l'individuo sia rimasto membro di un governo chiaramente impegnato in attività che rientrano nell'ambito dell'articolo 1F. Inoltre le finalità, le attività e i metodi di alcuni gruppi sono di natura particolarmente violenta, con il risultato che un'adesione volontaria potrebbe anche far emergere una presunzione di responsabilità individuale. Quando sorge una simile presunzione di responsabilità deve essere usata cautela, valutando le effettive attività del gruppo, la sua struttura organizzativa, la posizione dell'individuo al suo interno e la sua capacità di influenzare in maniera significativa le attività dell'organizzazione, così come la possibile frammentazione del gruppo. Inoltre, nel contesto delle procedure d'asilo, tali presunzioni sono confutabili.
20. Come nel caso degli ex combattenti, queste persone non dovrebbero necessariamente essere considerate da escludere, a meno che naturalmente non siano state riferite e attribuite al caso individuale gravi violazioni del diritto internazionale sui diritti umani e del diritto umanitario internazionale.

E. Motivazioni per respingere la responsabilità individuale

21. La responsabilità criminale normalmente può sorgere solo nel caso in cui l'individuo in questione abbia commesso gli elementi materiali del reato con consapevolezza e intenzionalità. Quando l'**elemento mentale** non è soddisfatto, ad esempio, a causa della non conoscenza di un fatto fondamentale, la responsabilità individuale non può essere stabilita. In alcuni casi l'individuo potrebbe non avere la capacità mentale per essere ritenuto responsabile di un crimine, ad esempio a causa di malattia mentale, disabilità mentale, ebbrezza involontaria o, nel caso di minori, immaturità.
22. Dovrebbero inoltre essere tenuti in considerazione fattori generalmente ritenuti elementi di **difesa** nei confronti di responsabilità criminali. Ad esempio, la difesa basata sull'esecuzione di ordini superiori si applicherà solo nel caso in cui l'individuo è stato legalmente obbligato a obbedire all'ordine, non era consapevole della sua illegalità e l'ordine in sé non era manifestamente illegittimo. Come nel caso della coazione, ciò si applica quando l'azione in questione risulta dalla persona interessata necessariamente e ragionevolmente nel tentativo di evitare una minaccia di morte imminente o di un continuo o

imminente grave danno corporale per sé o per un'altra persona, e la persona non intendeva provocare un danno più grave di quello che ha cercato di evitare. L'azione di autodifesa o in difesa di altre persone o di proprietà deve essere sia ragionevole che proporzionata rispetto alla minaccia.

23. Quando si ritiene che l'**espiazione** del crimine abbia già avuto luogo, l'applicazione delle cause di esclusione potrebbe non essere più giustificata. Questo potrebbe essere il caso in cui l'individuo abbia scontato una sentenza penale per il crimine in questione o quando sia intercorso un significativo periodo di tempo dal momento in cui il reato è stato commesso. Tra i fattori rilevanti si annoverano la gravità del reato, il tempo trascorso e ogni espressione di pentimento mostrata dall'individuo in questione. Nel considerare gli effetti di ogni provvedimento di grazia, indulto o amnistia, dovrebbe essere valutato se esso rifletta la volontà democratica del paese interessato e se l'individuo sia stato ritenuto responsabile in altre maniere. Alcuni crimini comunque sono così gravi e odiosi che l'applicazione dell'articolo 1F è considerata giustificata nonostante l'esistenza di un provvedimento di grazia, indulto o amnistia.

F. Considerazioni di proporzionalità

24. Il ricorso a un test di proporzionalità al momento di considerare l'esclusione e le sue conseguenze può costituire un utile strumento analitico per garantire un'applicazione delle clausole di esclusione coerente con i principali oggetti e fini umanitari della Convenzione del 1951. Il concetto si è evoluto in particolare in relazione all'articolo 1F(b) e costituisce un principio fondamentale in molti settori del diritto internazionale. Come accade per ogni eccezione a una garanzia di diritti umani, le clausole di esclusione devono essere applicate in maniera proporzionata al loro obiettivo, in modo che il peso della gravità del reato in questione sia ponderato rispetto alle conseguenze dell'esclusione. Tale analisi di proporzionalità comunque non sarebbe normalmente richiesta nel caso di crimini contro la pace, crimini contro l'umanità e atti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1F(c), poiché gli atti coperti sarebbero particolarmente brutali. Restano comunque rilevanti rispetto all'articolo 1F(b) i crimini e crimini di guerra meno gravi in base all'articolo 1F(a).

G. Azioni particolari e casi speciali

25. Nonostante la mancanza di una definizione internazionalmente condivisa di **terrorismo**⁶, le azioni comunemente considerate di natura terroristica rientreranno probabilmente all'interno delle clausole di esclusione, anche se l'articolo 1F non può essere equiparato a una semplice disposizione antiterrorismo. La considerazione delle clausole di esclusione comunque non è necessaria soprattutto perché sospetti terroristi potrebbero non essere eleggibili per lo status di rifugiato, temendo essi di essere sottoposti a procedimento giudiziario e non di subire persecuzione per le ragioni contemplate dalla Convenzione.

⁶ Per strumenti relativi al terrorismo, si veda l'Allegato D della Nota di background.

26. Di tutte le clausole di esclusione, l'articolo 1F(b) potrebbe essere particolarmente rilevante poiché atti di violenza terroristica possono verosimilmente essere sproporzionati rispetto a qualsiasi dichiarato obiettivo politico. Ciascun caso richiederà una valutazione individuale. Il fatto che un individuo sia presente su una lista nazionale o internazionale di sospetti terroristi (o associato con una determinata associazione terroristica) dovrebbe far considerare l'applicazione delle clausole di esclusione, ma generalmente non costituirà di per sé una prova sufficiente per giustificare l'esclusione. L'esclusione non dovrebbe essere basata solo sull'appartenenza a una particolare organizzazione, sebbene una presunzione di responsabilità individuale potrebbe sorgere nel caso in cui l'organizzazione sia comunemente conosciuta come notoriamente violenta e l'adesione sia di carattere volontario. In casi del genere è necessario esaminare il ruolo e la posizione dell'individuo all'interno dell'organizzazione, le sue attività, così come altri elementi correlati come evidenziato in precedenza nel paragrafo 19.
27. Poiché azioni di **dirottamento** saranno certamente qualificate come "gravi crimini" in base all'articolo 1F(b), solo la più convincente delle circostanze può giustificare la non esclusione. Azioni di **tortura** sono proibite dal diritto internazionale. Con modalità che possono variare in base al contesto, esse generalmente condurranno all'esclusione in base all'articolo 1F.
28. Le clausole di esclusione si applicano in linea di principio ai **minori**, ma solo se essi hanno raggiunto l'età della responsabilità criminale e sono in possesso delle capacità mentali per essere ritenuti responsabili del crimine in questione. Data la vulnerabilità dei minori, dovrebbe essere prestata notevole cura nel considerare l'esclusione rispetto a un minore e in particolare dovrebbero essere valutate attentamente difese come la coercizione. Quando è l'UNHCR a svolgere l'attività di determinazione dello status di rifugiato in base al proprio mandato, prima di prendere una decisione definitiva, tutti questi casi dovrebbero essere inviati alla sede internazionale.
29. Nel caso in cui il richiedente principale sia escluso dallo status di rifugiato, sarà necessario che le persone che ne sono dipendenti stabiliscano le loro proprie motivazioni per ottenere lo status di rifugiato. Se queste ultime sono riconosciute come rifugiati, l'individuo escluso non può avvalersi del diritto all'unità familiare per assicurarsi protezione o assistenza come rifugiato.
30. Le clausole di esclusione possono applicarsi anche in situazioni di **afflusso di massa**, sebbene nella pratica l'esame individuale necessario potrebbe causare difficoltà operative e pratiche. Nonostante ciò, finché tale valutazione non può aver luogo, tutte le persone dovrebbero ricevere protezione e assistenza, previa naturalmente la separazione degli elementi armati dalla popolazione civile di rifugiati.

III. ASPETTI PROCEDURALI

31. Date le gravi conseguenze dell'esclusione, è fondamentale inserire rigorose **garanzie** procedurali all'interno della procedura di determinazione dell'esclusione. Le decisioni relative all'esclusione dovrebbero in linea di principio essere trattate nel contesto della **regolare procedura di determinazione dello status di rifugiato** e non nell'ambito di procedure di ammissibilità o accelerate, in modo che possa essere svolta una piena valutazione sostanziale e legale del caso. La natura eccezionale dell'articolo 1F suggerisce che l'inclusione dovrebbe generalmente essere considerata prima dell'esclusione, ma non esiste una formula rigida. L'esclusione può essere eccezionalmente considerata senza particolare riferimento a questioni di inclusione (i) quando si è in presenza di un'accusa da parte di un tribunale penale internazionale; (ii) in casi in cui vi sia una prova evidente e prontamente disponibile che indichi con decisione il coinvolgimento del richiedente in crimini particolarmente gravi, in special modo in importanti casi contemplati nell'articolo 1F(c), e (iii) nella fase di appello di casi in cui l'esclusione è la questione in discussione.
32. All'interno dell'istituzione responsabile per la determinazione dello status di rifugiato potrebbero essere create **unità speciali per l'esclusione** col compito di gestire i casi di esclusione al fine di assicurare che essi siano trattati in maniera spedita. Potrebbe essere prudente posticipare decisioni sull'esclusione finché non siano stati completati tutti i procedimenti penali interni, poiché questi ultimi potrebbero avere significative implicazioni sulla domanda d'asilo. In generale, comunque, prima di eseguire qualsiasi ordine di estradizione deve essere presa una decisione definitiva sulla domanda per lo status di rifugiato.
33. In ogni momento dovrebbe essere rispettata la **riservatezza** della domanda d'asilo. In circostanze eccezionali, possono essere giustificati contatti con il paese d'origine per ragioni di sicurezza nazionale, ma anche in questa occasione non deve essere rivelata l'esistenza della domanda d'asilo.
34. L'**onere della prova** relativamente all'esclusione è a carico dello Stato (o dell'UNHCR) e, come in tutte le procedure di determinazione dello status di rifugiato, al richiedente dovrebbe essere assegnato il beneficio del dubbio. Nel caso in cui comunque l'individuo sia stato accusato da un tribunale penale internazionale o nel caso in cui sia presunta la responsabilità individuale di azioni che possono provocare l'esclusione, come indicato nel paragrafo 19 del presente documento di linee guida, l'onere della prova è invertito, dando luogo a una presunzione di esclusione da confutare.
35. Perché sia soddisfatto lo **standard della prova** in base all'articolo 1F, è necessaria un'evidenza chiara e credibile. Non è necessario per un richiedente essere stato condannato per un reato penale, né è necessario soddisfare lo standard della prova penale. Confessioni e testimonianze ad esempio possono essere sufficienti, se risultano attendibili. La mancanza di collaborazione da parte del richiedente non indica di per sé la colpevolezza per l'atto che dà luogo

all'esclusione in assenza di prove chiare e convincenti. Una considerazione di esclusione potrebbe comunque essere irrilevante se la non collaborazione fa sì che i requisiti di base di una domanda d'asilo non possano essere riscontrati.

36. L'esclusione non dovrebbe essere basata su **prove sensibili** che non possono essere confutate dall'individuo interessato. Eccezionalmente si può fare ricorso a prove anonime (nel caso in cui la fonte sia celata) ma solo quando ciò sia assolutamente necessario per tutelare la sicurezza del testimone e quando la possibilità del richiedente asilo di confutare la sostanza della prova non sia pregiudicata in maniera sostanziale. Ai fini dell'esclusione non si dovrebbe fare affidamento su prove segrete o prove valutate a porte chiuse. Quando sono in gioco interessi di sicurezza nazionale questi potrebbero essere tutelati attraverso l'introduzione di garanzie procedurali che rispettino anche i diritti del richiedente asilo a un equo processo.