

**LINEE GUIDA IN MATERIA DI PROTEZIONE
INTERNAZIONALE:
Cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo
1C(5) e and (6) della Convenzione relativa allo status dei
rifugiati del 1951
(clausole di "Cessate circostanze")**

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) formula le presenti Linee guida in conformità con il proprio mandato, come previsto dallo *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, in combinato disposto con l'articolo 35 della *Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951* e l'articolo II del suo *Protocollo del 1967*. Queste Linee guida integrano il *Manuale sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati* pubblicato dall'UNHCR (Ginevra, 1979; riedito nel gennaio 1992). Esse sostituiscono il documento *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application* pubblicato dall'UNHCR (Ginevra, aprile 1999) nella parte che riguarda le clausole di "cessate circostanze" e, sono il risultato, *inter alia*, della Seconda fase delle consultazioni globali sulla protezione internazionale, durante la quale il tema è stato discusso in occasione di una Tavola rotonda di esperti riunitasi a Lisbona nel maggio 2001.

Il presente documento si propone di fornire una guida interpretativa di carattere giuridico a governi, avvocati e operatori legali, organi decisionali e magistratura, così come al personale dell'UNHCR che, nell'ambito del suo mandato, svolge l'attività di determinazione dello status di rifugiato.

**Cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo
1C(5) e (6) della Convenzione relativa allo status di rifugiato
del 1951
(Clauseole di "Cessatecircostanze")**

I. INTRODUZIONE

1. La *Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951* ("Convenzione del 1951") prevede che, in presenza di specifiche condizioni chiaramente definite, lo status di rifugiato/a riconosciuto a una determinata persona possa essere cessato. In altre parole, lo status di rifugiato/a viene mantenuto fino a quando tale persona non incorra in uno dei casi previsti dalle clauseole di cessazione o si veda annullata o revocata la protezione internazionale¹. Ai sensi dell'articolo 1C della Convenzione del 1951, la cessazione dello status può avvenire sia per effetto di azioni attribuibili al soggetto stesso (sottoparagrafi 1-4), ad esempio in seguito a ristabilimento volontario nel Paese d'origine², sia a seguito di mutamenti radicali delle circostanze oggettive di questo Stato, in forza delle quali il soggetto aveva richiesto protezione internazionale (sottoparagrafi 5 e 6). Le disposizioni contenute in questi ultimi due sottoparagrafi sono comunemente note come "cessate circostanze" o "clauseole di cessazione generale" e costituiscono l'oggetto di analisi delle presenti linee guida.

2. L'articolo 1C(5) e (6) stabilisce che la Convenzione del 1951 cesserà di essere applicata a una persona in possesso dei requisiti contemplati dalla sezione A dell'articolo 1:
 - (5) Qualora, essendo venute meno le circostanze in seguito alle quali è stata riconosciuta come rifugiata, non può più continuare a rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza;
Resta tuttavia inteso che le disposizioni del presente paragrafo non si applicheranno ai rifugiati di cui al paragrafo 1 della sezione A del presente articolo, che possano addurre motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni per rifiutare di riavvalersi della protezione del Paese di cui hanno la cittadinanza;
 - (6) Se, trattandosi di persona priva di cittadinanza, essendo venute meno le circostanze in seguito alle quali è stata riconosciuta come rifugiata, è in grado di tornare nel Paese in cui aveva precedentemente la residenza abituale.
Resta tuttavia inteso che le disposizioni del presente paragrafo non si applicheranno ai rifugiati di cui al paragrafo 1 della sezione A del presente articolo, che possano addurre motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni per rifiutare di ritornare nel Paese in cui avevano precedentemente la residenza abituale.

3. L'UNHCR o gli Stati possono rilasciare dichiarazioni formali di cessazione generale della protezione accordata a una particolare casistica di rifugiate e rifugiati³. Tale competenza è esercitata dall'UNHCR in base all'articolo 6A dello Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati in combinato disposto con l'articolo 1C della Convenzione del 1951. Poiché un numero consistente di rifugiate e rifugiati fa ritorno nel proprio Paese di origine in modo volontario senza una dichiarazione ufficiale attestante che le circostanze ivi esistenti non giustificano più la necessità di protezione, tali dichiarazioni sono piuttosto infrequenti. Inoltre, molti Stati contraenti

¹ Si veda, UNHCR, *Manuale sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato* (Manuale UNHCR) (1979, Ginevra, riedito nel gennaio 1992), paragrafo 112. Per la distinzione tra cessazione, annullamento e revoca, si veda il paragrafo 4 qui di seguito.

² Ai fini delle presenti Linee guida, l'espressione "Paese di origine" indica sia il Paese di nazionalità sia, in relazione alle persone apolidi, il Paese di precedenteresidenza abituale. Per ulteriori informazioni in merito all'articolo 1C(1-4), si veda UNHCR, "The Cessation Clauses: Guidelines on their Application", aprile 1999.

³ Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni formali di cessazione generale dell'UNHCR: "Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Poland, Czechoslovakia and Hungary", 15 novembre 1991, "Applicability of Cessation Clauses to Refugees from Chile", 28 marzo 1994, "Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from the Republics of Malawi and Mozambique", 31 dicembre 1996, "Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Bulgaria and Romania", 1 ottobre 1997, "Applicability of the Ceased Circumstances; Cessation Clauses to pre-1991 refugees from Ethiopia", 23 settembre 1999, e "Declaration of Cessation – Timor Leste", 20 Dicembre 2002.

concedono alle persone rifugiate un diritto di soggiorno permanente nei loro territori dopo alcuni anni, e questo favorisce la loro integrazione e naturalizzazione. È ugualmente raro che si proceda ad una cessazione su base individuale e si effettuino riesami periodici del diritto al mantenimento allo status di rifugiato/a, in coerenza con “la necessità di garantire una stabilità di base a ogni rifugiata e rifugiato”⁴.

4. I motivi di cessazione individuati nella Convenzione del 1951 sono esaustivi; non vi è cioè nessun'altra ragione che giustifichi la conclusione che la protezione internazionale non è più necessaria⁵. Occorre inoltre operare un distinguo tra le clausole di cessazione e altre decisioni che pongono termine allo status di rifugiato/a, quali l'annullamento e la revoca. L'annullamento deriva dalla considerazione che una persona non avrebbe mai dovuto essere riconosciuta come rifugiata. Questo accade, ad esempio, qualora si accerti che una rappresentazione erronea dei fatti materiali ha avuto un impatto decisivo sull'esito della procedura di riconoscimento o che una clausola di esclusione dalla protezione internazionale sarebbe stata applicata se tutti i fatti pertinenti fossero stati noti. La revoca invece può avvenire laddove una persona, successivamente al suo riconoscimento come rifugiato/a, ponga in essere un comportamento che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1F(a) o 1F(c).

II. ANALISI SOSTANZIALE

5. La presente analisi sostanziale rientra nell'ambito delle disposizioni dell'articolo 1C(5) e 1C(6) della Convenzione del 1951 e tiene conto della Conclusione n. 69 del Comitato Esecutivo, di successivi sviluppi giuridici e della prassi degli Stati.

A. CONSIDERAZIONI GENERALI

6. Nell'interpretare le clausole di cessazione occorre tener presente il più ampio contesto di perseguimento di soluzioni durevoli per la protezione delle rifugiate e dei rifugiati che incide sull'oggetto e lo scopo di tali clausole. Numerose Conclusioni del Comitato esecutivo dell'UNHCR ribadiscono che la Convenzione del 1951 e i principi su cui si fonda la protezione internazionale perseguono l'obiettivo di raggiungere soluzioni durevoli⁶. Ne consegue che le prassi in materia di cessazione devono essere elaborate in modo coerente con il perseguimento di tale obiettivo, evitando di creare situazioni in cui una persona è costretta a rimanere in uno Stato ospitante in una situazione legale incerta o a ritornare verso contesti instabili. Ciò comprometterebbe infatti le aspettative di accesso ad una soluzione durevole e potrebbe persino apportare ulteriore instabilità a contesti in cui si era avviato un processo di miglioramento, rischiando di dar luogo a nuovi flussi di persone rifugiate. Lo sviluppo di pratiche rispettose di tali esigenze garantisce che le rifugiate e i rifugiati non affrontino un rimpatrio involontario in situazioni che potrebbero nuovamente indurli a fuggire alla ricerca di protezione, così manifestando adesione al principio per il quale e circostanze in un Paese di origine devono essere cambiate in modo radicale e duraturo prima che la protezione internazionale possa essere cessata.

7. La cessazione ai sensi dell'articolo 1C(5) e 1C(6) non presuppone il consenso o il compimento di un atto volontario da parte della persona interessata. Inoltre, la cessazione dello status di rifugiato/a comporta l'estinzione dei diritti ad esso correlati. Ciò può comportare che la persona interessata venga rinvia al proprio Paese di origine, con conseguente rottura dei legami familiari, sociali e professionali che aveva instaurato nella comunità in cui si era stabilita. Un'applicazione prematura o non sufficientemente motivata delle clausole di cessazione può dunque avere gravi conseguenze. Occorre pertanto interpretare tale clausole in modo restrittivo e assicurarsi che le procedure di cessazione risultino eque, chiare e trasparenti.

B. VALUTAZIONE DEL CAMBIAMENTO DELLE CIRCOSTANZE NEL PAESE DI ORIGINE

⁴ “Summary Conclusions on Cessation of Refugee Status, Global Consultations on International Protection, Lisbon Expert Roundtable”, May 2001, no. B (17). Si veda anche il Manuale UNHCR, paragrafo 135.

⁵ Si veda, tra le altre fonti, il Manuale UNHCR, paragrafo 116.

⁶ Si veda ad esempio le Conclusioni del Comitato Esecutivo n. 29 (XXXIV) (1983), n. 50 (XXXIX) (1988), n. 58 (XL) (1989), n. 79 (XLVII) (1996), n. 81 (XLVIII) (1997), n. 85 (XLIX) (1998), n. 87 (L) (1999), n. 89 (L) (2000) ed n. 90 (LII) (2001).

8. L'articolo 1C(5) e (6) prevede la cessazione dello status di rifugiato/a qualora siano "venute meno le circostanze in seguito alle quali [una persona] è stata riconosciuta come rifugiata". Per agevolare la valutazione della natura e della portata del cambiamento delle circostanze esistenti nel Paese di origine prima di invocare le clausole di cessazione per "cessate circostanze", il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha elaborato una serie di orientamenti contenuti nella Conclusione del Comitato Esecutivo n. 69 (XLIII) (1992), dove si afferma che:

[N]el prendere qualsiasi decisione sull'applicazione delle clausole di cessazione in ragione delle "cessate circostanze", gli Stati devono valutare con attenzione il carattere radicale dei cambiamenti avvenuti nel Paese di nazionalità, inclusa la situazione generale per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, nonché il particolare motivo a fondamento del timore di persecuzione, al fine di accertarsi, in modo oggettivo e verificabile, che sia venuta meno la situazione che giustificava il riconoscimento della protezione internazionale.

... [I]n tale valutazione è essenziale accertarsi della natura radicale, stabile e duratura dei cambiamenti, tramite informazioni complete messe a disposizione, *inter alia*, da organismi specializzati pertinenti, tra cui, in particolare, l'UNHCR.

9. Nei paragrafi seguenti vengono illustrati gli elementi chiave nella valutazione della natura e della durata del cambiamento necessaria per poter affermare che le circostanze in relazione alle quali una persona è stata riconosciuta rifugiata sono venute meno.

La natura radicale del cambiamento

10. Affinché la cessazione sia applicabile, deve verificarsi un cambiamento radicale delle circostanze, tale per cui la persona interessata "non può più continuare a rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza" (articolo 1C(5)) o, nel caso in cui non abbia cittadinanza, "è in grado di tornare nel Paese in cui aveva precedentemente la residenza abituale" (articolo 1C(6)). La cessazione per mutamento delle circostanze entra pertanto in gioco solo quando siano intervenuti cambiamenti tali da eliminare i motivi che avevano indotto una persona a fuggire e chiedere protezione internazionale.

11. Laddove sia stato individuato un "particolare motivo a fondamento del timore di persecuzione"⁷ l'eliminazione di tale motivo acquista maggior peso rispetto al cambiamento di altri fattori. Spesso, tuttavia, le circostanze esistenti in un Paese sono interconnesse, sia che si tratti di conflitti armati, gravi violazioni dei diritti umani, gravi discriminazioni contro le minoranze o dell'assenza di buon governo; ne consegue che la risoluzione di una di queste circostanze tenderà a determinare un miglioramento delle altre. Occorre pertanto prendere in considerazione tutti i fattori pertinenti. La fine delle ostilità, un completo cambiamento politico e il ritorno a una situazione di pace e stabilità costituiscono la situazione più tipica in cui trova applicazione l'articolo 1C(5) o (6).

12. Il rimpatrio volontario su larga scala di rifugiate e rifugiati può essere un indicatore dei cambiamenti che stanno avvenendo o sono avvenuti nel Paese d'origine di queste persone. Tuttavia laddove sussista la probabilità che il rimpatrio dia luogo a nuove tensioni, ciò potrebbe essere indicativo dell'assenza di un cambiamento effettivo e radicale. Analogamente, se le particolari circostanze che hanno indotto una persona a fuggire dal proprio Paese o a non farvi ritorno sono sì cambiate, ma sono sostituite da circostanze che pur essendo diverse risultano comunque tali da costituire motivo di riconoscimento della protezione internazionale, l'articolo 1C(5) o (6) non può essere invocato.

Il carattere duraturo del cambiamento

13. Prima di prendere una qualsiasi decisione in merito alla cessazione, occorre che gli sviluppi che sembrerebbero indicare un cambiamento significativo e profondo di circostanze abbiano il tempo di consolidarsi. A volte è possibile accertarsi della natura durevole del cambiamento dopo un lasso di tempo relativamente breve; è il caso, ad esempio, di situazioni in cui i cambiamenti si

⁷ Si veda la Conclusione del Comitato esecutivo n. 69 (XLIII) (1992), paragrafo a.

producono in modo pacifico e nell'ambito di un processo costituzionale, o in conseguenza di elezioni libere ed eque che portano a un reale cambio di governo e al rispetto dei diritti umani fondamentali, in contesti caratterizzati da una relativa stabilità politica ed economica.

14. Al contrario, laddove i cambiamenti siano avvenuti in modo violento, ad esempio in conseguenza di un rovesciamento di regime, occorrerà un periodo più lungo per accertarsi che la nuova situazione sia duratura. In tali circostanze, si dovrà procedere con particolare cautela a un'accurata valutazione della situazione della tutela dei diritti umani. Il processo di ricostruzione nazionale richiede tempo e qualsiasi accordo di pace con gruppi militanti avversari deve essere attentamente monitorato. Ciò è di particolare importanza dopo la fine di un conflitto che abbia coinvolto gruppi etnici diversi: spesso, infatti, il cammino verso un'autentica riconciliazione si è rivelato difficile in questi casi. Tuttavia fino a quando tale processo non inizierà a consolidarsi e una vera pace non verrà ripristinata, i cambiamenti politici intervenuti non potranno ritenersi acquisiti in modo stabile.

Ripristino della protezione

15. Nel determinare se il cambiamento delle circostanze sia tale da giustificare la cessazione ai sensi dell'articolo 1C(5) o (6), un'altra questione fondamentale è stabilire se la rifugiata o il rifugiato possa effettivamente riavvalersi della protezione del proprio Paese⁸. Tale protezione dovrà pertanto essere effettiva e disponibile. Essa infatti va ben oltre la semplice garanzia di integrità fisica o sicurezza della persona. Presuppone l'esistenza di un governo funzionante e di strutture amministrative di base, quali un sistema giuridico e giudiziario funzionante e infrastrutture adeguate che consentano alle persone di esercitare i propri diritti, tra cui il diritto a disporre di mezzi di sussistenza.

16. Un indicatore importante al riguardo è la situazione generale dei diritti umani nel Paese, per la cui valutazione hanno particolare rilevanza fattori quali il livello di sviluppo democratico, incluso lo svolgimento di elezioni libere ed eque, l'adesione a strumenti internazionali sui diritti umani e la possibilità per organizzazioni nazionali o internazionali indipendenti di verificare senza impedimenti il rispetto dei diritti umani. Non è necessario che gli standard dei diritti umani raggiunti siano esemplari. Ciò che conta è che siano avvenuti miglioramenti significativi, attestati quantomeno dal rispetto del diritto alla vita e alla libertà e dal divieto di tortura, da progressi importanti nell'istituzione di un sistema giudiziario indipendente, di processi equi e di accesso ai tribunali, nonché dalla tutela, tra le altre cose, dei diritti fondamentali alla libertà di espressione, di associazione e di religione. Altri indicatori importanti e più specifici sono le dichiarazioni di amnistia, l'abrogazione di leggi oppressive e lo smantellamento degli ex servizi di sicurezza.

C. CESSAZIONE PARZIALE

17. La Convenzione del 1951 non impedisce dichiarazioni di cessazione limitata a specifici sottogruppi di una determinata popolazione di rifugiate e rifugiati provenienti da un dato Paese, ad esempio per chi fugge da un particolare regime ma non per chi fugge dopo la deposizione di quel regime⁹. Al contrario, i cambiamenti nel Paese di origine che riguardano solo una parte del territorio non dovrebbero portare, in linea di principio, alla cessazione della protezione internazionale. Una persona cessa di essere considerata rifugiata solo se vengono eliminati i fondamenti stessi dei motivi alla base del suo timore di persecuzione, senza che tale persona debba essere costretta a ritornare solo nelle zone sicure del Paese per evitare di essere perseguitata. Anche il fatto di non potersi muovere o stabilirsi liberamente nel Paese di origine può indicare che non si sono prodotti cambiamenti radicali delle circostanze.

D. CESSAZIONE SU BASE INDIVIDUALE

⁸ Si veda l'articolo 12(4) del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 dove si afferma: "Nessuno può essere arbitrariamente privato del diritto di entrare nel proprio Paese" e l'articolo 12 del Commento Generale n. 27 del Comitato sui Diritti Umani (libertà di movimento) del 1999.

⁹ Questo approccio è stato adottato dall'UNHCR in un'occasione.

18. Un'interpretazione rigorosa dell'articolo 1C(5) e (6) ne consentirebbe l'applicazione su base individuale. Esso prevede che "La Convenzione cesserà di essere applicata a una persona [...] qualora, essendo venute meno le circostanze in seguito alle quali è stata riconosciuta come rifugiata, non può più continuare a rifiutare di avvalersi della protezione" del proprio Paese di origine (enfasi aggiunta). Raramente, tuttavia, i due sottoparagrafi sono stati invocati in relazione a singoli individui. La loro situazione, infatti, non viene in genere sottoposta a riesami periodici da parte di uno Stato sulla base di cambiamenti radicali intervenuti nel Paese di origine e ciò nell'intento di preservare, quanto più possibile, il senso di stabilità della persona interessata. Quanto osservato innanzi è in sintonia anche con l'articolo 34 della Convenzione del 1951, che esorta gli Stati "[a facilitare], entro i limiti del possibile, l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati". Laddove le clausole di cessazione siano applicate su base individuale, esse non dovrebbero essere utilizzate come un mezzo per perseguire, mediante nuovo ascolto, una rivalutazione *ex novo* dell'intero caso.

E. ECCEZIONI ALL'IPOTESI DI CESSAZIONE

Necessità di continuare a garantire la protezione internazionale

19. Anche a fronte di un mutamento radicale di circostanze, tale da far decadere la necessità di protezione internazionale, possono sempre sussistere circostanze specifiche che ne giustificano il mantenimento per un soggetto singolo. Costituisce pertanto principio generale l'esigenza che tutte le rifugiate e tutti i rifugiati assoggettati a clausole di cessazione abbiano la possibilità di ottenere, su loro richiesta, una rivalutazione del proprio caso incentrata su motivi di protezione internazionale pertinenti alla loro situazione individuale¹⁰.

"Motivi imperativi"

20. Sia il comma 5 che il comma 6 dell'articolo 1C introducono un'eccezione alla disposizione di cessazione che consente a una persona rifugiata di addurre "motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni" per rifiutare di riavvalersi della protezione del proprio Paese d'origine. L'eccezione riguarda i casi di rifugiate e rifugiati, o di loro familiari, che in passato hanno subito atroci persecuzioni e per questo motivo non ci si può aspettare che tornino nel Paese di origine o di precedente residenza abituale¹¹. Tale situazione può riguardare, ad esempio, "persone che sono state detenute in campi o carceri, sono sopravvissute o sono state testimoni di violenza contro famigliari, inclusa la violenza sessuale, nonché persone gravemente traumatizzate. Si presume che tali persone abbiano subito gravi persecuzioni, anche da parte di soggetti della popolazione locale, e non si può ragionevolmente pretendere che ritornino nel proprio Paese"¹². Anche le e i minori spesso possono far valere "motivi imperativi" per rifiutarsi di tornare nel Paese di origine e pertanto devono essere oggetto di speciale considerazione.

21. L'eccezione fondata sui "motivi imperativi" è interpretata, come applicabile estensivamente al di là del tenore letterale della sua formulazione e pertanto come applicabile anche alle rifugiate e ai rifugiati di cui all'articolo 1A(2). Ciò riflette un principio umanitario generale, ormai ben radicato nella prassi degli Stati¹³.

Residenti di lungo periodo

22. Oltre a ciò, il Comitato Esecutivo, nella Conclusione n. 69, raccomanda agli Stati di prendere in considerazione l'adozione di "disposizioni adeguate" per le persone "che non possono essere tenute a lasciare il Paese di asilo dove risiedono da tempo e hanno instaurato solidi legami sociali ed economici". In tali situazioni, i Paesi di asilo sono incoraggiati a fornire ai soggetti in questione – come di fatto spesso avviene – un diritto di soggiorno ad altro titolo, che consenta loro di mantenere i diritti precedentemente acquisiti, sebbene in alcuni casi venga loro revocato lo status

¹⁰ Conclusione del Comitato esecutivo n. 69 (XLIII) (1992), paragrafo d.

¹¹ Si veda, tra le altre fonti, il Manuale UNHCR, paragrafo 136.

¹² Si veda UNHCR e UNHCHR Study, "Daunting Prospects Minority Women: Obstacles to their Return and Integration", Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, aprile 2000.

¹³ In termini generali, si veda J. Fitzpatrick and R. Bonoan, "Cessation of Refugee Protection" in *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, eds E. Feller, V. Türk and F. Nicholson, (Cambridge University Press, 2003).

di rifugiato. L'adozione di un tale approccio nei riguardi dei rifugiati residenti da lungo periodo non è di per sé prescritta dalla Convenzione del 1951; essa è coerente tuttavia con il più ampio fine umanitario di tale strumento e con il rispetto dei diritti precedentemente acquisiti, secondo quanto stabilito nella summenzionata Conclusione n. 69 del Comitato Esecutivo e nelle norme internazionali sui diritti umani¹⁴.

F. CLAUSOLE DI CESSAZIONE E FLUSSI MIGRATORI DI MASSA

Riconoscimenti collettivi *prima facie* ai sensi della Convenzione del 1951

23. I flussi migratori di massa riguardano spesso gruppi di soggetti riconosciuti collettivamente come rifugiati sulla base di criteri oggettivi e immediatamente evidenti legati alla fuga e alle circostanze del loro Paese di origine. L'impossibilità di determinare nell'immediato lo status di rifugiato/a su base individuale ha portato a usare una designazione o accettazione collettiva di rifugiati/e *prima facie*¹⁵. I principi generali descritti per la cessazione sono applicabili a tali categorie di persone.

Protezione temporanea in situazioni di flussi migratori di massa riguardanti categorie di persone che rientrano nell'ambito della Convenzione del 1951

24. Alcuni Stati hanno sviluppato meccanismi di "protezione temporanea"¹⁶ in base ai quali l'assistenza e la protezione contro il respingimento (*refoulement*) viene accordata a gruppi di persone senza alcuna procedura di determinazione dello status di rifugiato/a, né *prima facie* e su base collettiva, né individuale. Anche se la dottrina in materia di cessazione non riguarda formalmente tali situazioni, questa forma di protezione si è comunque sviluppata sulle fondamenta della Convenzione del 1951; inoltre, fra i membri del gruppo che beneficia di protezione temporanea potrebbero benissimo esservi rifugiati/e ai sensi della Convenzione stessa. Pertanto, prima di sancire la revoca della protezione temporanea, gli Stati dovranno valutare in modo accurato i cambiamenti occorsi nel Paese di origine delle persone interessate e consentire l'accesso alla procedura di asilo per chi non intenda farvi ritorno e chieda invece protezione internazionale. Sarebbe altresì appropriato che gli Stati prevedessero eccezioni per coloro che adducono "motivi imperativi" derivanti da precedenti persecuzioni.

III. QUESTIONI PROCEDURALI

25. Come indicato in precedenza, una dichiarazione di cessazione generale potrebbe avere gravi conseguenze per le persone che godono dello status di rifugiato/a, in quanto comporta la perdita dello status e dei diritti ad esso correlati e potrebbe indurre una persona a far ritorno nel proprio Paese di origine. Occorre dunque rispettare i seguenti aspetti procedurali:

Considerazioni generali

- (i) Nell'effettuare una valutazione del Paese di origine, gli Stati e l'UNHCR dovranno "accertarsi in modo oggettivo e verificabile che sia cessata la situazione in base alla quale la protezione internazionale è stata accordata"¹⁷. Come già osservato, tale valutazione dovrà tenere conto di una serie di fattori, inclusa la situazione generale per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani.
- (ii) Spetta al Paese di asilo l'onere di dimostrare che è avvenuto un cambiamento radicale, stabile e duraturo nel Paese di origine e che è possibile invocare l'articolo 1C(5) o (6). In alcuni casi potrebbero esserci gruppi di persone che devono essere esclusi dall'applicazione delle clausole di cessazione perché rimangono a rischio di persecuzione.

¹⁴ Si veda, ad esempio, la nota n. 8.

¹⁵ Si veda "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Global Consultations on International Protection", EC/GC/01/4, 19 Feb. 2001.

¹⁶ Si veda, ad esempio, la Direttiva 2001/55/CE del Consiglio dell'Unione Europea sulla Protezione Temporanea del 20 luglio 2001.

¹⁷ Questo standard rigoroso si riflette nella Conclusione del Comitato esecutivo n. 69 (XLIII) (1992), comma a.

- (iii) È importante che sia la dichiarazione di cessazione che i suoi piani di attuazione siano frutto di un processo di consultazione trasparente, che coinvolga in particolare l'UNHCR in virtù del suo ruolo di supervisore¹⁸. Tale processo dovrebbe includere anche le ONG, nonché le rifugiate e rifugiati. Laddove possibile, potrebbero essere agevolate visite nel Paese di origine, per valutare la situazione generale, nonché una disamina delle condizioni in cui si trovano le rifugiate e i rifugiati che vi hanno fatto volontariamente ritorno.
- (iv) Le dichiarazioni di cessazione generale devono essere rese pubbliche.
- (v) Affinché il processo di cessazione venga attuato in modo efficace, è fondamentale garantire servizi di consulenza per le rifugiate e ai rifugiati, condividere informazioni e, se necessario, fornire assistenza a chi rimpatria.
- (vi) Le procedure che rendono operativa una dichiarazione di cessazione devono essere espletate in modo flessibile e graduale, in particolare nei Paesi in via di sviluppo che ospitano un numero consistente di rifugiate e rifugiati. Dovrà intercorrere un certo lasso di tempo tra la dichiarazione di cessazione e la sua applicazione, necessario a consentire i preparativi per il rimpatrio e l'attuazione di disposizioni per chi risiede in un Paese di asilo da tempo e ha acquisito una serie di diritti.
- (vii) In considerazione dell'impatto che una dichiarazione di cessazione generale potrebbe avere sulle persone rifugiate e i loro familiari, deve essere data loro la garanzia, qualora lo richiedano, di un riesame del loro caso sulla base di elementi pertinenti alla loro situazione individuale, al fine di stabilire se rientrano nelle fattispecie delle eccezioni alla cessazione¹⁹. In tali casi, tuttavia, non va intrapresa alcuna azione per revocare i diritti della persona interessata fino a quando non sia stata presa una decisione definitiva.
- (viii) L'UNHCR continua ad avere un ruolo nell'assistenza alle persone che cessano di essere considerate rifugiate, sia nel caso in cui debbano far ritorno al proprio Paese che nel processo di integrazione, quando sono autorizzate a rimanere nel Paese di asilo. In entrambi i casi, infatti, rientrano nel mandato dell'UNHCR per un periodo di grazia.

Richieste di protezione internazionale dopo una dichiarazione di cessazione

- (ix) Una dichiarazione di cessazione generale non preclude automaticamente la possibilità di presentare richiesta di asilo, né al momento della dichiarazione, né successivamente ad essa. Anche se viene dichiarata la cessazione della necessità di protezione per chi proviene da un particolare Paese, ciò non impedisce alle persone che fuggono da esso di domandare protezione internazionale. Anche in uno Stato in cui siano avvenuti mutamenti radicali, soggetti appartenenti a gruppi specifici – basati ad esempio sulla etnia, religione, razza o opinione politica – potrebbero ancora trovarsi in circostanze particolari che giustifichino la necessità di protezione. In alternativa, una persona può avere un fondato timore di persecuzione da parte di un determinato individuo o gruppo di individui che il governo non è in grado o non vuole affrontare, come può ad esempio avvenire in caso di persecuzioni basate sul genere.

¹⁸ Si veda il comma 8(a) dello Statuto dell'UNHCR, l'articolo 35 della Convenzione del 1951 e l'articolo II del Protocollo del 1967, così come, più specificatamente, il comma 2 del Preambolo della Conclusione n. 69 del Comitato Esecutivo (XLIII) (1992).

¹⁹ Si vedano i paragrafi 19–22 di queste Linee guida e la Conclusione del Comitato esecutivo n. 69 (XLIII) (1992).