
ADiM BLOG
Dicembre 2023
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

R (on the application of AAA (Syria) and others)
v Secretary of State for the Home Department [2023] UKSC 42

***Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda,
ma la battaglia non è finita ...***

Anna Liguori

Professoressa associata di diritto internazionale
Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"

Parole chiave

*Esternalizzazione – Memorandum Regno Unito-Ruanda – principio di non refoulement –
assicurazioni diplomatiche – Rule of Law*

Abstract

Il 15 novembre 2023 la Corte suprema del Regno Unito ha emesso un'importante sentenza sulla (il)legittimità della politica di esternalizzazione adottata dal Regno Unito sulla base di un memorandum d'intesa stipulato con il Ruanda il 13 aprile 2022. Dopo un sintetico inquadramento del contesto post-Brexit, in seno al quale si inserisce il summenzionato accordo, il presente commento esamina le stringenti argomentazioni giuridiche della Corte suprema, sottolineandone il rilievo attribuito al principio di non refoulement e all'importanza dell'autonomia del potere giudiziario per poter far fronte a politiche in materia di immigrazione e asilo sempre più inclini a violare i diritti umani e la stessa Rule of Law.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. Introduzione

Il 15 novembre 2023 la Corte suprema del Regno Unito ha emesso un'importante [sentenza](#) sulla (il)legalità della politica adottata dal Regno Unito sulla base di un [Memorandum d'intesa](#) stipulato con il Ruanda il 13 aprile 2022. In base a tale *Memorandum*, accompagnato da alcune note verbali contenenti assicurazioni diplomatiche da parte del Ruanda, i richiedenti asilo «whose claims are not being considered by the United Kingdom» (art. 2.1 del MoU), perché giudicati inammissibili in base alla normativa interna, dovrebbero essere trasferiti in Ruanda per l'espletamento delle procedure d'asilo (con l'eccezione di alcune categorie di persone, come i minori non accompagnati e i cittadini dell'Unione europea: cfr. sul punto [CAMONI e CELORIA](#)) e restarvi anche in caso di accoglimento della domanda di protezione.

Come precisato dalla Corte suprema nella sentenza oggetto del presente commento (cfr. par. 3), in base alla normativa interna applicabile, una domanda può essere dichiarata inammissibile qualora il richiedente asilo abbia avuto la possibilità di presentare domanda di asilo in un paese terzo sicuro, ma non l'abbia fatto. Se la domanda di asilo è inammissibile, il richiedente può essere allontanato o verso il paese terzo sicuro in cui si è presentata la possibilità di chiedere asilo, se tale paese è disposto ad accogliere il richiedente asilo, o verso qualsiasi altro paese terzo sicuro che accetti di accoglierlo. Pertanto, se i richiedenti hanno avuto la possibilità di presentare domanda di asilo in un paese terzo sicuro ma non l'hanno fatto, possono essere oggetto di espulsione verso il Ruanda, considerato «un altro paese terzo sicuro che ha accettato di accoglierli». Il ragionamento seguito dalla Corte suprema mira, come vedremo, proprio a confutare il fatto che il Ruanda possa essere considerato un paese terzo sicuro. L'adozione di questo MoU si colloca in un momento storico ben preciso, e cioè nella fase post-Brexit, che ha visto il Regno Unito in grossa difficoltà anche nella gestione delle migrazioni a causa dell'incremento di arrivi di migranti e richiedenti asilo attraverso il canale della Manica e del venir meno, a partire dal 1° gennaio 2021, della possibilità di invocare il regolamento Dublino. La risposta del governo conservatore in carica è stata, appunto, il *Memorandum* con il Ruanda e, dopo poche settimane, l'adozione di una nuova legislazione in materia di immigrazione, il cd. [Nationality and Borders Act 2022](#), cui ha fatto seguito nel 2023 il cd. [Illegal Migration Act 2023](#) – il cui risultato finale è una netta compressione del diritto di asilo (*ex multis*, [CAMONI E CELORIA](#), [MCDONNELL](#), [OWEN](#)).

Nell'ambito di una generale tendenza all'esternalizzazione, divenuta negli ultimi anni fulcro delle politiche migratorie di molti paesi europei e della stessa Unione europea, il *Memorandum* Regno Unito-Ruanda mira a realizzare un'esternalizzazione delle procedure di asilo che solleva delicate e complesse questioni riguardanti la responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali eventualmente coinvolte (sul punto ci si permette di rinviare a [LIGUORI](#)). Più specificamente, nel porre in essere una forma di esternalizzazione che riguarda

non solo l'esame delle domande di asilo, ma anche la protezione in caso di accoglimento delle domande, essa si differenzia dal recente *Memorandum* Italia-Albania (sul quale cfr. [SAVINO e VIRZÌ su ADiM Blog di novembre 2023](#)) e ricorda piuttosto la cd. "Pacific Solution" australiana, oggetto di numerose critiche da parte di organizzazioni internazionali e dottrina per le gravi violazioni dei diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo; il Ruanda è inoltre già stato partner di Israele per un'analogia forma di esternalizzazione, che ha suscitato notevoli perplessità sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato (su entrambe le ipotesi di esternalizzazione cfr. [BAR-TUVIA](#)).

Presupposto implicito del MoU è che il Ruanda possa essere considerato un "paese terzo sicuro", anche se in realtà ciò è stato immediatamente messo in dubbio sia dai primi commentatori ([GUILD & GRUNDER](#), [GOODWIN-GILL](#)), sia da numerose istituzioni, tra le quali l'UNHCR (che ha adottato uno specifico [documento](#) in proposito), la [Commissione europea](#) e la Corte europea dei diritti dell'uomo, che in data 14 e 15 giugno 2022 ha adottato [provvedimenti provvisori d'urgenza](#) ai sensi dell'art. 39 del regolamento interno per impedire l'allontanamento dei ricorrenti fino a quando i giudici nazionali non avessero avuto la possibilità di esaminare nel merito i ricorsi.

2. La sentenza della Corte suprema del Regno Unito

In questo contesto si inserisce la summenzionata pronuncia del 15 novembre 2023 della Corte suprema. All'origine della pronuncia in oggetto vi sono i ricorsi di alcuni richiedenti asilo di nazionalità siriana, iraniana, irachena, sudanese e vietnamita, giunti in Gran Bretagna attraversando il canale della Manica su imbarcazioni di fortuna, e che si sono visti notificare una decisione di inammissibilità della loro richiesta di asilo e un conseguente ordine di espulsione verso il Ruanda, in quanto, pur avendo la possibilità di presentare una domanda di asilo in un paese terzo sicuro (nel caso di specie la Francia, paese di transito), non l'hanno fatto.

Mentre il giudice di primo grado (Divisional Court), pur avendo annullato alcune delle decisioni di irricevibilità per ragioni procedurali, non ha messo in discussione l'impianto generale, la Corte d'appello prima, e la Corte suprema poi, sono giunte invece alla conclusione dell'illegittimità della politica in questione perché vi sono rischi reali che le domande di asilo non siano adeguatamente valutate dalle autorità ruandesi, e che, di conseguenza, il principio di *non refoulement* possa essere violato. Nel presente contributo verrà analizzato in particolare il ragionamento seguito dalla Corte suprema, degno di nota sotto molteplici aspetti.

La Corte suprema esordisce innanzitutto sottolineando la natura giuridica e non politica della questione posta alla propria attenzione (specificando esplicitamente che «The court is not concerned with the political debate surrounding the policy, and nothing in this judgment should be regarded as supporting or opposing any political view of the issues»: par. 2). La Corte passa subito dopo in rassegna il quadro normativo applicabile, richiamando a tal fine la nozione di Paese terzo sicuro prevista dalla normativa interna (par. 4), soffermandosi in

particolare su quanto previsto dall'art. 345B, punto (ii), che richiede che il principio di non respingimento sia rispettato in tale paese conformemente alla Convenzione sui rifugiati: il principio di *non refoulement* assurge così a fulcro centrale del ragionamento della Corte.

A tal fine, la Corte passa ad esaminare in dettaglio le norme interne ed internazionali che richiamano tale principio, citando anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare il caso [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), in relazione alla necessità di accesso a una procedura di asilo adeguata nel paese di destinazione: trattasi di un punto di importanza cruciale perché, come sottolineato dalla Corte suprema, «if asylum seekers do not have access to such a procedure there will be a real risk of genuine refugees being refouled, either because their claims are not considered at all or because they are not determined properly» (par. 24), preannunciando che l'accesso a procedure adeguate nel paese di destinazione costituisce quindi una delle questioni principali nel procedimento in esame.

Per quanto riguarda più specificatamente la violazione del principio di *non refoulement*, la Corte osserva innanzitutto come i membri della Divisional Court abbiano probabilmente «misunderstood their function», essendosi limitati a verificare, per quanto riguardava l'accertamento di un reale rischio di *refoulement* nel caso in esame, se il ministro fosse legittimato ad adottare una posizione diversa da quella dell'UNHCR, laddove compito del potere giudiziario è piuttosto procedere a una valutazione autonoma circa l'esistenza di un rischio concreto di respingimento alla luce dell'insieme degli elementi di prova (par. 39). In contrapposizione all'atteggiamento assunto dalla Divisional Court, la Corte suprema evidenzia invece il corretto *modus procedendi* della Corte di appello, che ha invece effettuato una propria valutazione sia della situazione generale dei diritti umani in Ruanda sia dell'inadeguatezza del sistema di asilo ruandese, a causa di insufficienti garanzie procedurali e sostanziali, richiamando a tal fine le accurate e inoppugnabili prove prodotte dall'UNHCR («the cogency of UNHCR's evidence»: par. 92); esse infatti attestano, *inter alia*:

- che in Ruanda c'è stato un tasso di rigetto del 100% [nel periodo 2020-2022](#) per i cittadini di Siria, Afghanistan e Yemen, paesi dai quali potrebbero provenire i richiedenti asilo espulsi dal Regno Unito: trattasi di zone di conflitto relativamente alle quali nello stesso periodo nel Regno Unito le percentuali di accoglimento di domande di protezione provenienti da cittadini di tali Paesi sono state rispettivamente del 98%, 74% e 40% (par. 85);
- che ad un certo numero di richiedenti asilo provenienti da paesi non africani con strette relazioni bilaterali con il Ruanda è stato del tutto negato l'accesso al sistema di asilo ruandese (punto 86);
- che vi sono testimonianze di pratiche di respingimenti da parte del Ruanda in occasione degli arrivi in aeroporto (par. 90);
- che almeno in alcuni casi il governo ruandese adotta un'interpretazione inadeguata dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato: il solo fatto di non presentare domanda di asilo immediatamente dopo l'arrivo in Ruanda, o di avvalersi di documenti falsi (come non

di rado fanno i rifugiati in buona fede), espone i richiedenti asilo automaticamente a provvedimenti di espulsione (par. 91).

Un aspetto molto importante riguarda poi il peso attribuito alle assicurazioni diplomatiche. In proposito, la Corte suprema ricorda innanzitutto quanto affermato dalla Corte di Strasburgo in più occasioni, in particolare nel caso [Othman c. Regno Unito](#), e cioè che «There is an obligation to examine whether assurances provide, in their practical application, a sufficient guarantee that the applicant will be protected against the risk of ill treatment» (corsivo aggiunto, par. 187 della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Othman*). Per la Corte suprema, nel caso di specie le criticità che emergono in particolare dalle prove fornite dall'UNHCR costituiscono elementi di importanza cruciale per valutare rischi futuri e, quindi, per stabilire se il Ruanda può essere considerato un "Paese terzo sicuro", e ciò anche in considerazione dell'esperienza relativa all'attuazione del summenzionato *memorandum* Israele-Ruanda. Per il Segretario di Stato, invece, è necessaria una valutazione predittiva alla luce delle assicurazioni allegate al MoU, che garantirebbero l'attuazione futura dei miglioramenti necessari al sistema. La Corte, tuttavia, ribatte che «intentions and aspirations do not necessarily correspond to reality: the question is whether they are achievable in practice», poiché le modifiche necessarie non sono semplici, in quanto richiedono un cambiamento di orientamento della politica migratoria ruandese, nonché una formazione e un monitoraggio efficaci.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude in maniera netta che «As matters stand, the evidence establishes substantial grounds for believing that there is a real risk that asylum claims will not be determined properly, and that asylum seekers will in consequence be at risk of being returned directly or indirectly to their country of origin» (corsivo aggiunto).

B. COMMENTO

La sentenza è molto apprezzabile innanzitutto perché ribadisce con forza l'autonomia del potere giudiziario rispetto al potere esecutivo. Ciò emerge chiaramente nella parte in cui viene criticato l'approccio della Divisional Court (par. 39) per aver rinunciato a una autonoma valutazione delle prove circa la sussistenza di un rischio reale (risultando, come sottolineato da MITSILEGAS, «essentially deferential to the executive's assessment»). Emerge altresì quando, nel ribadire il proprio ruolo in materia di controllo dell'adeguatezza delle assicurazioni diplomatiche (par. 56), la Corte suprema richiama una importante sentenza della House of Lords la quale, proprio in tema di *non refoulement*, ha esplicitamente affermato che «Whether a sufficient risk exists is a question of evaluation and prediction based on evidence. In answering such a question, the executive enjoys no constitutional prerogative» (corsivo aggiunto).

Infine, anche se la sentenza omette (probabilmente per ragioni strategiche: cfr. [BRIDDICK & COSTELLO](#)) di esaminare ulteriori possibili violazioni (sulle quali cfr. [RIEMER](#)), e di approfondire altri aspetti problematici riguardanti la nozione di Paese terzo sicuro (come ad

esempio la questione relativa alla necessità di un collegamento tra il Paese di invio e l'eventuale Paese terzo sicuro), ci sembra molto apprezzabile che in essa venga ribadita con forza l'importanza del principio di *non refoulement* (anche sotto il *volet* procedurale). Non solo: è fondamentale che la Corte giunga a ciò richiamando sia la Convenzione europea (ricordando che il Regno Unito vi ha dato attuazione con lo [Human Rights Act](#)), sia numerosi trattati (la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati, la Convenzione ONU contro la tortura, il Patto ONU sui diritti civili e politici), sia la giurisprudenza interna, sia, infine, seppur in maniera prudente, la natura consuetudinaria di tale principio. Molto significativo è infatti quanto la Corte afferma al par. 25, ove dichiara che «It may be that the principle of non-refoulement also forms part of customary international law», ricordando che il Regno Unito ha sottoscritto questa posizione, insieme agli altri Stati parti della Convenzione sui rifugiati, nella [Dichiarazione](#) del 2001 degli Stati parti. Altresì rilevante è poi il riconoscimento, al par. 26, che si tratti di un «core principle of international law»: tale riaffermazione del rilievo del principio di *non refoulement* da parte della Corte è tanto più importante in quanto non mancano voci nel dibattito attuale che sembrerebbero spingere verso una relativizzazione di tale principio (cfr. HATHAWAY e *contra* GOODWIN-GILL nel volume [Migration and Asylum Policies Systems' National and Supranational Regimes](#)).

A fronte di ciò, e del richiamo esplicito, sempre al par. 26, di come il Regno Unito si sia ripetutamente impegnato sulla scena internazionale per assicurare il rispetto di tale principio, «consistently with this country's reputation for developing and upholding the rule of law», risulta maldestro e sorprendente il tentativo del governo Sunak, nel mese di dicembre 2023, di resuscitare l'accordo con il Ruanda con un atto – il cd. [Safety of Rwanda \(Asylum and Immigration\) Bill](#) – che *ex lege* dichiara il Ruanda Paese terzo sicuro, nonostante le circostanziate e stringenti argomentazioni della Corte suprema. Come osservato, ribaltare con un atto legislativo l'accertamento dei fatti posto in essere da una sentenza della Corte suprema «would raise profound and important questions about the respective role of the courts and parliament in countries that subscribe to the Rule of Law» (cfr. [BRIDDICK & COSTELLO](#) e in termini simili [MITSILEGAS](#)). Nel momento in cui si scrive, tale atto non è stato ancora approvato in via definitiva; in ogni caso gli organi giudiziari, interni e internazionali, saranno molto probabilmente in futuro nuovamente chiamati a intervenire per assicurare il rispetto dei diritti umani e della *Rule of Law*.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[R \(on the application of AAA \(Syria\) and others\) v Secretary of State for the Home Department \[2023\] UKSC 42](#)

Giurisprudenza:

[Corte CEDU, sentenza del 21 novembre 2019 \[GC\], *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, ric. n. 47287/15](#)

[Corte CEDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Othman \(Abou Qatada\) c. Regno Unito*, ric. n. 8139/09](#)

Dottrina:

S. BAR-TUVIA, [Australian and Israeli Agreements for the Permanent Transfer of Refugees: Stretching Further the \(Il\)legality and \(Im\)morality of Western Externalization Policies](#), in *International Journal of Refugee Law*, 2018.

C. BRIDDICK, C. COSTELLO, [Supreme Judgecraft: Non-Refoulement and the end of the UK-Rwanda 'deal'?](#), in *VerfBlog*, 20 novembre 2023

D. CAMONI, E. CELORIA, [Nuove norme in materia di immigrazione e asilo nel Regno Unito dopo la Brexit: applicazioni amministrative e giurisprudenziali](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2023

G. CATALDI, P. HILPOLD (eds), [Migration and Asylum Policies Systems' National and Supranational Regimes](#), Napoli, 2023

G. GOODWIN-GILL, [Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda](#), in *International Legal Materials*, 2022

E. GUILD, M. GRUNDER, [The UK-Rwanda deal and its Incompatibility with International Law](#), in *Eumigrationlawblog*, 29 aprile 2022

A. LIGUORI, [Some observations on the legal responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims](#), in *The Italian Yearbook of International Law*, Volume 25, 2016

E. MCDONNELL, [The UK's Securitisation and Criminalisation of Migration and Asylum](#), in *Verfblog*, 11 novembre 2021

V. MITSILEGAS, [The Supreme Court rules the UK-Rwanda policy unlawful](#), in *Eumigrationlawblog*, 21 novembre 2023

D. OWEN, [What is the Point of the UK's Illegal Migration Bill?](#), in *Verfblog*, 10 marzo 2023

L. RIEMER, [The Costs of Outsourcing - How the UK's policy of outsourcing their asylum obligations violates human rights, perpetuates the country's ECHR skepticism, and expands dangerous precedence](#), in *VerfBlog*, 5 luglio 2022

M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, [Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità, Editoriale](#), in *ADiM Blog, Editoriale*, novembre 2023

Per citare questo contributo: A. LIGUORI, *Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ma la battaglia non è finita ...*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, dicembre 2023.