

IL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E I SUOI STRUMENTI

Una nota introduttiva

Il Consiglio dei Diritti Umani (CDU) è stato istituito il 15 marzo 2006 dall'Assemblea Generale con la [risoluzione 60/251](#)¹.

Il CDU, che ha sostituito l'antica Commissione sui diritti umani, è un organo sussidiario dell'Assemblea Generale ed è incaricato di promuovere e garantire il rispetto universale di tutti i diritti umani: civili, politici, economici, sociali e culturali, incluso il diritto allo sviluppo. Il Consiglio deve, *inter alia*: esaminare ed affrontare le violazioni dei diritti umani adottando gli opportuni provvedimenti; fare raccomandazioni all'Assemblea Generale per lo sviluppo del diritto internazionale nel campo dei diritti umani; intraprendere un esame periodico universale dell'adempimento da parte di ogni Stato delle proprie obbligazioni in materia di diritti umani; contribuire alla prevenzione delle violazioni dei diritti umani e rispondere prontamente alle emergenze umanitarie.

Il CDU presenta un rapporto annuale all'Assemblea Generale.

Composizione - Il CDU è un organo intergovernativo composto da 47 Stati, eletti dall'Assemblea Generale a maggioranza assoluta e con voto segreto. Formalmente possono essere eletti nel Consiglio tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, ma la risoluzione 60/251 precisa che, ai fini dell'elezione, devono essere tenuti in considerazione il contributo dei candidati alla promozione e protezione dei diritti umani nonché le promesse e gli impegni dagli stessi assunti a tal fine. I membri del Consiglio restano in carica per tre anni e possono essere rieletti, immediatamente e per una volta sola. L'Assemblea Generale, con maggioranza dei 2/3, può sospendere uno Stato membro del Consiglio qualora questo si renda responsabile di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani.

L'elezione del primo Consiglio dei diritti umani è avvenuta il 9 maggio 2006)². Per l'attuale composizione, vedi <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm>.

Sede e metodo di lavoro - Il CDU ha sede in Ginevra, dove si riunisce regolarmente, tenendo non meno di tre sessioni annuali per una durata complessiva non inferiore alle 10 settimane. Il Consiglio può, a richiesta di 1/3 dei suoi membri, convocare delle sessioni straordinarie al fine di

¹ La risoluzione 60/251 è stata adottata dall'Assemblea Generale con 170 voti a favore, 4 contrari (Stati Uniti d'America, Israele, Palau, Isole Marshall) e 3 astensioni (Iran, Bielorussia, Venezuela).

² Come previsto dalla risoluzione 60/251, i seggi sono stati attribuiti in base ad un'equa distribuzione geografica: 13 seggi agli Stati africani, 13 seggi agli Stati asiatici; 6 seggi agli Stati dell'Est europeo; 8 seggi agli Stati latino-americani e Caraibi; 7 seggi agli Stati occidentali ed altri Stati.

affrontare situazioni ritenute urgenti³.

L'Ordine del giorno del Consiglio prevede, ad ogni sessione, l'analisi dei seguenti 10 punti: 1) Questioni organizzative e procedurali; 2) Rapporto annuale dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani; 3) Promozione e protezione di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali, incluso il diritto allo sviluppo; 4) Situazioni relative ai diritti umani che richiedono l'attenzione del Consiglio; 5) Organi e meccanismi di difesa dei diritti umani; 6) Esame Periodico Universale; 7) Situazione dei diritti umani in Palestina e negli altri territori arabi occupati; 8) *Follow up* ed applicazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Vienna; 9) Razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e forme connesse di intolleranza, seguito e applicazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban; 10) Assistenza tecnica e rafforzamento delle capacità.

Alle riunioni del CDU possono partecipare come osservatori: gli Stati delle Nazioni Unite che non sono membri dello stesso, agenzie specializzate, organizzazioni intergovernative, istituzioni nazionali che si occupano di diritti umani nonché le ONG aventi status consultivo presso l'ECOSOC, così come l'Associazione Internazionale dei Giuristi Democratici⁴. La partecipazione delle ONG è regolata dalla [risoluzione 1996/31](#) dell'ECOSOC e dalle pratiche stabilite dall'antica Commissione sui Diritti Umani.

Le ONG sostanzialmente possono:

- fare interventi orali della durata massima di due minuti su una tematica all'ordine del giorno;
- presentare interventi scritti di non più di 1.500/2.000 parole. Tali interventi devono essere depositati circa due settimane prima dell'inizio di ogni sessione e devono essere pertinenti ai temi che saranno trattati durante la medesima. Agli stessi viene data ampia diffusione ad opera della Segreteria del CDU che ne distribuisce copia a tutti gli addetti ai lavori e li pubblica sul sito, inserendoli tra la documentazione ufficiale.
- possono, infine, riservare delle stanze all'interno del Palazzo delle Nazioni Unite per svolgere dibattiti e conferenze su temi di interesse del Consiglio. La Segreteria segnala tali “eventi paralleli” nell'ordine del giorno che distribuisce quotidianamente.

3 Recentemente sono state convocate tre sessioni straordinarie: nel maggio 2008 sulla [crisi alimentare](#); nel novembre 2008 sulla [situazione dei diritti umani nella Repubblica Democratica del Congo](#); nel gennaio 2009 sull'[invasione di Gaza](#).

4 L'Associazione Internazionale dei Giuristi Democratici (IADL), fondata nel 1946, rappresenta associazioni di avvocati e Consigli dell'Ordine di più di 100 paesi del mondo, tra le quali l'associazione italiana dei Giuristi Democratici. Cfr. www.iadllaw.org.

Il 18 giugno 2007, dopo un anno di intensi negoziati, il CDU ha adottato la risoluzione 5/1 (“[Institution-building package](#)”) ponendo le basi per il funzionamento dei suoi nuovi meccanismi.

ESAME PERIODICO UNIVERSALE

L'Esame Periodico Universale è nuovo meccanismo introdotto dalla risoluzione 60/251. L'Assemblea Generale, con detta risoluzione, ha dato mandato al CDU di eseguire un esame periodico universale dell'adempimento da parte di ogni Stato delle Nazioni Unite delle proprie obbligazioni in materia di diritti umani. La risoluzione specifica che l'esame deve garantire una copertura universale e l'uguaglianza di trattamento per tutti gli Stati; deve, inoltre, trattarsi di un meccanismo cooperativo basato sul dialogo interattivo e sull'attiva partecipazione dello Stato esaminando.

Su tali basi, con la risoluzione 5/1 il Consiglio ha concretamente determinato modalità e tempistiche del EPU. Ha adottato un [calendario](#) che prevede l'esame di tutti gli stati membri dell'ONU entro il 2011 ed ha stabilito che l'esame viene condotto da un Gruppo di lavoro (*Working Group*) composto dai 47 Stati membri del Consiglio. Per ogni esame, al fine di facilitare i lavori, viene nominato un gruppo di tre *rapporteurs (troika)*, estratti a sorte fra tutti gli Stati Membri, che predispongono la bozza del rapporto finale del *Working Group*.

L'EPU si svolge sulla base di tre documenti: un rapporto preparato dallo Stato oggetto dell'esame; un rapporto compilato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite sulla base dei dati provenienti da vari organi ed agenzie delle Nazioni Unite, ed infine, un rapporto sempre compilato dall'Alto Commissariato, contenente “*informazioni credibili e degne di fede provenienti da altre parti interessate*”.

A tale ultimo rapporto possono contribuire le ONG depositando osservazioni scritte di un massimo di 5 o 10 pagine, a seconda che siano presentate da una o più organizzazioni. Tali osservazioni scritte devono essere depositate entro termini perentori⁵.

Nella pratica l'Esame Periodico Universale, essendo svolto da Stati piuttosto che da esperti indipendenti, sta sollevando molti dubbi in ordine alla sua efficacia. Resta tuttavia la possibilità per le ONG di segnalare e denunciare eventuali violazioni dei diritti umani e di contribuire alla stesura di uno dei tre rapporti di cui sopra.

⁵ I termini per presentare osservazioni scritte in relazione ai 16 Stati che saranno revisati durante la 6° sessione dell'EPU (30 novembre - 11 dicembre 2009) sono i seguenti: **13 aprile 2009** per quanto riguarda **Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Guinea Equatoriale, Eritrea, Etiopia, Bhutan, Brunei Darussalam e Cambogia**; e il **20 aprile 2009** per quanto riguarda **Cipro, Korea del Nord, Costa Rica, Dominica, Repubblica Domenicana, Norvegia, Portogallo e Albania**.

SPECIAL PROCEDURES

Le *Special Procedures* sono delle procedure che esistevano già in costanza della vecchia Commissione sui Diritti Umani, e che oggi sono state riprese dal CDU.

Il Consiglio dei Diritti Umani può dare mandato a uno o più esperti indipendenti di analizzare, monitorare, e relazionare sulla situazione dei diritti umani in un dato territorio, o su una tematica specifica. Attualmente ci sono 8 Mandati per [paese](#)⁶, e 30 per [tema](#).

Durante la prossima sessione del CDU (2 - 27 marzo 2009), dovrebbero essere presentati, tra gli altri, i rapporti di:

- [Mr. Olivier de Schutter \(Belgio\), Special Rapporteur \(SR\) sul diritto al cibo](#);
- Ms. Catarina de Albuquerque (Portogallo), Esperto Indipendente (IE) sul tema dell'accesso all'acqua potabile;
- Ms. Raquel Rolnik (Brasile), SR sul diritto ad un'abitazione adeguata senza discriminazioni;
- Mr. Martin Scheinin (Finlandia), SR sulla promozione e rispetto dei diritti umani nella lotta contro il terrorismo;
- Mr. Manfred Nowak (Austria), SR sulla tortura;
- Ms. Asma Jahangir (Pakistan), SR sulla libertà di religione;
- Ms. Gay McDougall (USA), IE sul tema delle minoranze;
- Ms. Margaret Sekaggya (Uganda), SR sulla situazione dei difensori dei diritti umani.

ADVISORY COMMITTEE

L'[Advisory Committee](#) ha sostituito la vecchia Sotto-Commissione alla Promozione e Protezione dei diritti umani. E' costituita da un gruppo di esperti ([18](#))⁷ che svolge studi e ricerche per conto e sotto la direzione del Consiglio.

Si riunisce due volte l'anno per un massimo di 10 giorni lavorativi. Le ONG accreditate possono partecipare ai suoi lavori con interventi scritti e orali e possono organizzare eventi paralleli. La [sessione inaugurale](#) si è svolta nell'agosto 2008. La [seconda sessione](#) nel gennaio 2009. La prossima sessione è prevista tra il 3 e il 7 di agosto 2009.

COMPLAINTS PROCEDURES

⁶ Burundi, Cambogia, Corea del Nord, Haiti, Myanmar, Territori Occupati della Palestina, Somalia e Sudan.

⁷ Gli esperti indipendenti sono nominati dal Consiglio e restano in carica per un mandato di tre anni, rinnovabile una sola volta.

La risoluzione 5/1 del Consiglio dei diritti umani, ricalcando lo schema della vecchia procedura 1503, ha istituito un meccanismo che consente ai singoli ed alle associazioni di portare all'attenzione del Consiglio casi di gravi e flagranti violazioni di diritti umani o delle libertà fondamentali, in qualsiasi parte del mondo queste accadano.

Ai sensi dell'art. 87 della predetta risoluzione, le comunicazioni relative a pretese violazioni sono ammissibili quando:

- a) non sono manifestamente *politically motivated* e si attengono al diritto internazionale;
- b) presentano una descrizione oggettiva delle dedotte violazioni, ed indicano il diritto che si assume violato;
- c) non utilizzano un linguaggio offensivo;
- d) sono presentate da una persona o un gruppo di persone che assumono essere vittime di una violazione dei diritti umani o libertà fondamentali; oppure da una persona o gruppo di persone, ivi incluse le ONG, che in buona fede ed in accordo con il diritto internazionale, dichiarino di avere conoscenza diretta ed affidabile di tali violazioni. La conoscenza dei fatti può essere di seconda mano, purché sia accompagnata da prove certe;
- e) non sono esclusivamente basate su informazioni fornite dai mass media;
- f) non sono già oggetto di una Procedura Speciale o altra procedura delle Nazioni Unite nel campo dei diritti umani;
- g) sono stati espletati tutti i rimedi domestici, salvo che si tratti di rimedi palesemente inefficaci o ingiustificatamente dilatorii prolungati nel tempo.

Le comunicazioni, prima di essere eventualmente portate a conoscenza del Consiglio, sono esaminate da due *Working Group*:

- **Working Group on Communications.** Il Gruppo di Lavoro sulle Comunicazioni è costituito da 5 membri, nominati dall'Advisory Committee fra i suoi componenti, uno per ogni Gruppo Regionale e rispettando la parità di genere. Il WG deve decidere sull'ammissibilità delle comunicazioni e valutare il merito dei fatti allegati prima di trasmetterle eventualmente allo Stato interessato. Le comunicazioni ritenute ammissibili vengono inviate al Working Group on Situations.
- **Working Group on Situations.** Il Gruppo di Lavoro sulle Situazioni è composto da 5 membri, nominati uno da ciascun gruppo regionale e tenuto conto della parità di genere. Il WG on Situations, sulle basi delle informazioni e raccomandazioni ricevute dal WG on Communications, deve presentare al Consiglio un rapporto sui casi

rilevati di gravi e flagranti violazioni dei diritti umani, e fare raccomandazioni al Consiglio sulle misure da prendere, preparando una bozza di risoluzione.

Entrambi i WG si riuniscono almeno due volte l'anno, con sessioni di 5 giorni lavorativi ciascuna. Il Consiglio deve considerare le violazioni portate alla sua attenzione dal WG ogni volta che sia necessario, ma comunque almeno una volta l'anno. Il lasso di tempo che intercorre tra la trasmissione della denuncia allo Stato interessato e la considerazione del caso da parte del Consiglio non deve superare i 24 mesi.

Il Consiglio, a sua volta, può decidere di: a) sospendere l'esame della situazione; b) continuare a tenere la situazione sotto controllo, chiedendo allo Stato interessato di fornire informazioni; c) continuare a tenere la situazione sotto controllo, nominando un esperto indipendente altamente qualificato per monitorare la situazione e riferire al Consiglio; d) rendere la procedura pubblica; e) raccomandare all'Alto Commissariato per i Diritti Umani di fornire allo Stato interessato assistenza tecnica.

*** **

Il Consiglio dei Diritti Umani e i suoi strumenti hanno, purtroppo, finora deluso molte aspettative. Di fatto il suo operato risulta spesso determinato dagli equilibri politici e diplomatici tra gli Stati, a discapito della protezione dei diritti umani. Ciò nonostante, afferma principi e diritti fondamentali, attestandosi su posizioni così avanzate che in molti Stati del mondo occidentale sarebbero considerate estremiste.

Le ONG, per quanto si cerchi di limitare al massimo il loro intervento, hanno la possibilità di agire all'interno del sistema di diritti umani delle Nazioni Unite. L'importante è saper sfruttare piccole opportunità con grande energia.

Micòl Savia

Rappresentante dell'Associazione Internazionale dei Giuristi Democratici presso le Nazioni Unite di Ginevra