

## LA COSTRUZIONE DI UN EFFICACE SISTEMA TUNISINO DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

di Stefania Spada

### 1. Introduzione

La Tunisia è stato uno dei primi Paesi africani a creare – conformemente ai cd. Principi di Parigi<sup>1</sup> – un’istituzione nazionale<sup>2</sup> incaricata di promuovere e proteggere i diritti umani ovvero il Comité Supérieur des Droits de l’Homme et des Libertés Fondamentales (CSDHLF), istituito dal decreto n. 54-1991 del 7 gennaio 1991 che lo definisce come un organo consultivo incaricato di assistere il Presidente della Repubblica in tutte le attività riguardanti la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Quest’organismo pubblico, sin dalla data della sua istituzione, è stato formalmente incaricato – in rapporto di complementarità con altri organi quali, per esempio, le ONG –

<sup>1</sup> Il testo dei Principi di Parigi è consultabile sul sito

<sup>2</sup> E. Decaux, *Le dixième anniversaire des principes directeurs des Institutions Nationales des Droits de l’Homme dits «Principes de Paris»*, in *Droits fondamentaux*, n° 3, janvier – décembre 2003, pp. 11- 29, consultabile sul sito [www.droits-fondamentaux.org](http://www.droits-fondamentaux.org).

di verificare e garantire che a livello nazionale<sup>3</sup> fossero tutelati i diritti umani.

L'efficacia della sua azione nel contesto tunisino è stata oggetto di numerose critiche già immediatamente dopo la sua istituzione tanto è vero che si è messa in discussione<sup>4</sup>, più volte nel corso degli anni, la conformità della sua composizione e del suo metodo d'azione ai Principi di Parigi<sup>5</sup>.

Al fine di soddisfare la richiesta di molteplici attori internazionali<sup>6</sup> di rendere il funzionamento del CSDHLF conforme ai suddetti principi è stata emanata il 16 giugno 2008 la legge n° 2008-37: tale legge presenta alcune evidenti lacune che hanno impedito di fatto al Comitato di svolgere in maniera soddisfacente il proprio ruolo e, di conseguenza, di godere dell'atteso e auspicato riconoscimento sia a livello nazionale che a livello internazionale.

2

<sup>3</sup> Per una panoramica sui trattati internazionali in materia di diritti umani ratificati dalla Tunisia e sul grado di promozione e protezione degli stessi nel Paese fino al 2011 si rinvia a *European Parliament- Directorate General for external policies of the Union policy department, Human Rights concerns in Tunisia*, January 2011, consultabile sul sito <http://europa.eu>.

<sup>4</sup> Si vedano i diversi rapporti redatti dal *Sous-comité d'accréditation* che è un'articolazione interna del *Comité international de coordination des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (CIC) che è incaricato di valutare la conformità delle Istituzioni nazionali ai Principi di Parigi.

<sup>5</sup> Sul punto si veda il rapporto intitolato, *Evaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme*, 2005, *Conseil international pour l'étude des droits humains*, Versoix, Suisse, spec. p. 6-7.

<sup>6</sup> Si veda a titolo esemplificativo il *Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA)*, Ginevra, 16-18 novembre 2009, consultabile sul sito <http://nhri.ohchr.org>.

**2. La necessaria ma (forse) non sufficiente modifica della legge che disciplina il funzionamento del Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales**

Il CSDHLF – a tenore della richiamata legge del giugno 2008 e a dispetto di quanto stabilito dai Principi di Parigi – non ha dato prova di essere un organo indipendente, così come richiesto alle istituzioni nazionali incaricate di promuovere e proteggere i diritti umani, anche perché il provvedimento normativo che disciplina l'esercizio della sua funzione – che consiste nel garantire il rispetto dei diritti umani a livello nazionale – da un lato, non prevede per i suoi membri alcuna ipotesi di immunità e, dall'altro, stabilisce che gli stessi siano nominati dal Presidente della Repubblica secondo una procedura, peraltro, poco trasparente.

Di fatto, dunque, il Comitato ha esercitato la suddetta funzione – fino al dicembre 2010 – come fosse una sorta di longa manus del Presidente a danno dell'efficacia del sistema tunisino di protezione dei diritti umani. Tutto ciò ha reso evidente l'inadeguatezza del modus operandi del Comitato, che si sostanziava nella stesura di rapporti annuali concernenti l'implementazione della politica statale avente ad oggetto la promozione e protezione dei diritti umani e nella partecipazione a manifestazioni a livello nazionale e internazionale sul tema, anche alla luce delle rivendicazioni degli attori della rivoluzione dei gelsomini.

È emersa, quindi, l'urgenza di rendere l'istituzione nazionale incaricata di promuovere e proteggere i diritti umani non solo conforme ai Principi di Parigi, ma anche adatta a svolgere le proprie attribuzioni in un nuovo contesto socio-politico.

Della suddetta necessità si è fatto interprete, in un primo momento, il nuovo Presidente del Comitato, eletto il 5 settembre del 2011, che ha presentato – al fine di «promouvoir les droits de l'Homme et les libertés fondamentales et publiques, de concrétiser les objectifs de la Révolution, à travers la mise en place de structures nationales garantissant la dignité et la citoyenneté responsable et la reconstruction de l'Etat sur des bases démocratiques saines, de garantir la réussite de la Révolution et de consolider la place des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et publiques»<sup>7</sup> – un progetto di decreto legge finalizzato a creare una «nouvelle institution adaptée à la Tunisie du 14 Janvier»<sup>8</sup> ovvero alla Tunisia della Rivoluzione.

Il progetto presentato al Presidente della Repubblica, infatti, prevedeva la sostituzione del Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales con una nuova istituzione nazionale che – come il Conseil National des Droits de l'Homme previsto all'art. 161 della Costituzione marocchina – dovesse trovare un riconoscimento espresso nella Carta costituzionale e, inoltre, in evidente rottura con i criteri di

<sup>7</sup> Così si legge nel preambolo del progetto. Si rinvia a *Conseil Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés, Rapport 2011*, consultabile sul sito <http://www.droitsdelhomme.org.tn/fr/>.

<sup>8</sup> Si rinvia alla nota precedente.

composizione previsti per il Comitato, dovesse essere composta – secondo gli articoli 33 e 34 del progetto – da membri indipendenti dai partiti politici e ai quali fosse riconosciuta l’immunità funzionale.

Tuttavia, il detto progetto non è stato approvato e, di conseguenza, il Comitato non è stato sostituito dal Conseil National des Droits de l’Homme.

Della necessità, non soddisfatta, di modificare il modus operandi del Comitato, però, si è fatto interprete il Ministro dei Diritti Umani e della Giustizia transizionale che, in data 2 aprile 2013, ha richiesto all’OSCE/ODIHR e, congiuntamente, alla Commissione di Venezia un parere sulla conformità della legge n° 2008-37 con gli standard<sup>9</sup> internazionali dettati in materia. Tale parere è stato

<sup>9</sup> Che sono non soltanto quelli definiti di già citati Principi di Parigi ma anche quelli fissati nei seguenti documenti: UN Commission on Human Rights, *Human Rights Resolution 2005/74: National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 20 April 2005, E/CN.4/RES/2005/74, consultabile sul sito <http://www.refworld.org/docid/45377c883.html>; OHCHR *Background Information on National Human Rights Institutions (NHRIs)* consultabile sul sito <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>; *The International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC)* <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>; *New Chart of the status of NHRIs del febbraio 2013* e consultabile sul sito [http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/Attachments/104/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20\(11%20Feb%202013\).pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/Attachments/104/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20(11%20Feb%202013).pdf); *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union* dell’ottobre 2012; *Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of Ministers to member states on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of Human Rights* <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&%20InstranetImage=567349%20%20&SecMode=1&DocId=578706&Usage=2>.

adottato durante la sua novantacinquesima sessione plenaria tenutasi il 14 e 15 giugno 2013 (parere n. 724/2013). In esso vengono suggerite le modifiche da apportare alla legge che disciplina le modalità di composizione e funzionamento del Comitato al fine di renderlo efficace, realmente indipendente e pluralistico<sup>10</sup>.

A tal fine si suggerisce di prevedere per i suoi membri – fino ad ora nominati dal Presidente della Repubblica per tre anni rinnovabili – un unico mandato lungo e la nomina da parte del Parlamento, di inserire per gli stessi l’immunità funzionale e di modificare il *modus operandi*.

La legge, dunque, dovrebbe essere modificata in modo da ampliare e rafforzare i poteri del Comitato, in particolare attribuendo al Comitato il compito di rendere pareri e raccomandazioni su tutti gli argomenti concernenti la promozione e la protezione dei diritti umani non solo su richiesta del Presidente ma anche di propria iniziativa.

Secondo gli esperti internazionali, infatti, il Comitato dovrebbe poter verificare il seguito dato alle proprie raccomandazioni dalle differenti autorità, svolgere delle indagini d’ufficio o anche su richiesta dei singoli individui, e disporre di strumenti adeguati per ottenere qualsiasi

<sup>10</sup> Per un approfondimento sulle suddette caratteristiche che devono connotare le Istituzioni nazionali di protezione dei diritti umani si veda la Risoluzione 20/14 emanata dal Consiglio dei diritti umani della Nazioni Unite.

informazione utile a svolgere efficacemente il suo ruolo di garante dei diritti umani.

La protezione dei diritti suddetti passa, però, attraverso un consolidamento della cultura del rispetto dei diritti umani nel paese e, in tale prospettiva, compito essenziale del Comitato è di garantire che le decisioni prese nelle sedi internazionali in merito ai diritti umani e ratificate dal Governo tunisino trovino un'adeguata implementazione a livello nazionale. Nel parere, inoltre, si specifica che la legge del 2008 dovrà necessariamente essere modificata nella parte in cui prevede che il Presidente della Repubblica designa i 15 membri e il Presidente del Comitato, per poter rendere quest'organo pluralista come espressamente richiesto dai Principi di Parigi: a tal fine si suggerisce di creare una procedura di selezione e designazione dei membri aperta ai diversi gruppi sociali, in modo tale che il Comitato, la cui previsione dovrebbe essere oggetto di costituzionalizzazione, sia espressione delle diverse componenti della società civile tunisina, o in alternativa che alcuni membri siano designati dal Parlamento e altri dal Presidente della Repubblica.

### **3. L'Instance des droits de l'Homme nei lavori dell'Assemblea nazionale costituente**

Il parere n. 724/2013 è stato adottato a pochi giorni di distanza dalla pubblicazione del quarto, e forse ultimo, progetto di Costituzione, quando durante i dibattiti svoltisi

in seno alla commissione costituente, incaricata di redigere la parte del testo costituzionale riguardante le differenti Istanze costituzionali<sup>11</sup>, si era già affrontata la questione inerente la creazione di una Istituzione nazionale che fosse idonea a proteggere in maniera efficace e conformemente agli standards internazionali i diritti umani.

L'art. 125 del progetto di Costituzione, infatti, costituzionalizza l'Instance des droits de l'homme che è uno dei cinque organi costituzionali indipendenti<sup>12</sup> – da istituire nella Tunisia post-rivoluzionaria – accumulati dalle caratteristiche descritte dall'art. 122<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Si era discusso in merito alle attribuzioni delle cinque diverse Istanze costituzionali da istituire ovvero *l'Instance des médias, l'Instance du développement durable et des droits des générations futures, l'Instance nationale des droits de l'Homme, l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption*.

<sup>12</sup> Nel progetto di Costituzione presentato nel dicembre 2012, successivamente in parte modificato, è stato introdotto un articolo che enumera le caratteristiche di tutte le Istanze costituzionali da istituire. Devono, cioè, essere indipendenti, dotate di personalità giuridica e autonomia amministrativa e finanziaria e devono operare al fine di rinforzare la democrazia e attuare gli obiettivi della rivoluzione tunisina.

<sup>13</sup> L'art. 122 dell'ultimo progetto di Costituzione tunisina dispone che : « *Les instances constitutionnelles indépendantes oeuvrent au renforcement de la démocratie. Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles sont élues par l'Assemblée du peuple à laquelle elles présentent leur rapport annuel et devant laquelle elles sont responsables. Tous les organes de l'État se doivent de leur porter assistance dans la réalisation de leur mission. La loi fixe la composition de ces instances, leur organisation, ainsi que les modalités de leur contrôle.* ». Sulle osservazioni fatte dagli esperti della Commissione di Venezia a questa previsione normativa si rinvia a *Commission européenne pour la démocratie par le droit, Observations sur le projet final de*

L'Instance des droits de l'homme, a tenore dell'art. 125 del testo costituzionale in fieri, è un organo che, composto da membri indipendenti eletti con un mandato di sei anni non rinnovabile, «veille au respect et à la promotion des libertés et des droits de l'Homme et fait des propositions dans le sens du développement du système des droits de l'Homme. ».

L'Instance des droits de l'homme nell'assetto costituzionale della Tunisia del 15 gennaio 2011 avrebbe, altresì, il potere di indagare sui casi di violazione dei diritti umani e dovrebbe essere obbligatoriamente consultato su tutti i progetti di legge presentati in materia di diritti umani: tale organo, pertanto, nell'ipotesi in cui dovesse essere approvato l'ultimo dei progetti di Costituzione presentato, si sostituirà all'attuale Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales. A tal fine sarà necessaria l'approvazione di un'apposita legge che ne disciplinerà la composizione, l'organizzazione e le modalità di controllo per la cui redazione il parere reso dalla Commissione di Venezia e dall'OSCE/ODIHR, che già in parte è stato recepito per la redazione della disposizione costituzionale, potrebbe essere di indubbia utilità.