

Garantire protezione. Linee guida dell'Unione Europea sui difensori dei diritti umani*

I. Scopo

1. Il sostegno ai difensori dei diritti umani è da tempo un elemento stabile della politica dell'Unione Europea in materia di diritti umani nelle relazioni esterne. Lo scopo delle presenti linee guida è fornire indicazioni pratiche per rafforzare l'azione dell'UE in merito. È possibile ricorrere alle linee guida nei contatti con i paesi terzi a tutti i livelli nonché nei consessi multilaterali sui diritti umani, al fine di sostenere e rafforzare gli sforzi che l'Unione compie per promuovere e stimolare il rispetto del diritto a difendere i diritti umani. Le linee guida prevedono inoltre interventi dell'Unione a favore dei difensori dei diritti umani a rischio e propongono modalità pratiche di sostegno e assistenza ai difensori dei diritti umani. Un elemento importante delle linee guida è il sostegno alle procedure speciali della Commissione dei diritti umani dell'ONU, compreso il rappresentante speciale dell'ONU per i difensori dei diritti umani e meccanismi regionali adeguati per proteggere questi ultimi. Le linee guida assisteranno le missioni dell'UE (Ambasciate, Consolati degli Stati membri e delegazioni della Commissione europea) nell'approccio nei confronti dei difensori dei diritti umani. Benché lo scopo principale delle linee guida sia trattare questioni specifiche riguardo ai difensori dei diritti umani, essi contribuiscono anche a rafforzare la politica dell'UE in materia di diritti umani in genere.

II. Definizione

2. Ai fini di una definizione dei difensori dei diritti umani nelle presenti linee guida si fa riferimento all'articolo 1 della «Dichiarazione sul diritto e la responsabilità di singoli, gruppi e organi della società per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali universalmente riconosciuti»¹, che stipula che «Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale».

3. I difensori dei diritti umani sono singoli, gruppi e organi della società che promuovono e proteggono i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciute. Essi lottano per promuovere e proteggere i diritti civili e politici oltre che promuovere, proteggere e realizzare i diritti economici, sociali e culturali. Promuovono e proteggono altresì i diritti

* *Adottate dal Consiglio dell'Unione Europea «Affari generali e Relazioni esterne» del 14 giugno 2004 (doc. 10056/1/04).*

¹ Il testo della Dichiarazione è pubblicato nel n. 2/2004 di questa rivista, pp. 169-174.

dei membri di gruppi quali le comunità indigene. La definizione non comprende i singoli o gruppi che commettono o diffondono violenze.

III. Introduzione

4. L'UE sostiene i principi sanciti nella dichiarazione sul diritto e la responsabilità di singoli, gruppi e organi della società per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali universalmente riconosciuti. Sebbene la responsabilità della promozione e protezione dei diritti umani incomba in primo luogo agli Stati, l'UE riconosce che singoli, gruppi e organi della società svolgono tutte un ruolo importante nella difesa della causa dei diritti umani. La difesa dei diritti umani comprende le attività seguenti:

- documentare le violazioni;
- provvedere ad assistere le vittime di tali violazioni mediante un sostegno giuridico, psicologico, medico o di altro tipo;
- combattere le culture dell'impunità che permette di coprire violazioni sistematiche e ripetute dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

5. L'attività dei difensori dei diritti umani comporta spesso una critica delle politiche e azioni dei governi. Tuttavia i governi non dovrebbero considerare negativamente tali critiche. Il principio di consentire la libertà di esprimersi e discutere le politiche e l'operato dei governi è fondamentale ed è un modo sicuro e comprovato di istituire un miglior livello di protezione dei diritti umani. I difensori di tali diritti possono assistere i governi nella promozione e nella tutela dei diritti stessi. In quanto parte nei processi di consultazione possono svolgere un ruolo fondamentale nell'assistenza alla redazione legislativa, e nel contribuire a redigere piani e strategie nazionali sui diritti umani. Anche questo ruolo dovrebbe essere riconosciuto e sostenuto.

6. L'UE constata che le attività dei difensori dei diritti umani hanno ottenuto maggior riconoscimento nel corso degli anni. Gli operatori sono via via riusciti ad assicurare una migliore protezione delle vittime di violazioni. Questi progressi sono stati però ottenuti a caro prezzo: sempre più i difensori stessi sono diventati oggetto di attacchi e i loro diritti sono violati in molti paesi. L'UE ritiene importante garantire la sicurezza e la protezione dei diritti dei difensori dei diritti umani. In proposito è opportuno applicare una prospettiva di genere nell'approccio alla questione dei difensori dei diritti umani.

IV. Orientamenti operativi

7. La parte operativa delle linee guida si propone di individuare modalità e mezzi per contribuire efficacemente alla promozione e tutela dei difensori dei diritti umani nei paesi terzi, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Vigilanza, relazioni e valutazione

8. Ai capi missione dell'UE è già chiesto di fornire relazioni periodiche sulla situazione dei diritti umani nei rispettivi paesi di accreditamento. Il Gruppo «Diritti Umani» del Consiglio (COHOM) ha recentemente approvato la bozza delle schede informative intese ad agevolare questo compito. In linea con tali schede le missioni dovrebbero riferire, nelle relazioni, sulla situazione in materia di diritti umani, segnalando in particolare eventuali minacce o attacchi ai difensori dei diritti umani. In proposito i capi missione dovrebbero essere consapevoli che il quadro istituzionale può avere un impatto sostanziale sulla capacità dei difensori dei diritti umani di svolgere il loro lavoro in sicurezza. Le misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo, adottate dagli Stati per proteggere le persone da violenze, minacce di rappresaglia, discriminazioni *de jure* o *de facto*, pressioni o altri arbitri in conseguenza al legittimo esercizio dei diritti sanciti nella Dichiarazione dell'ONU sui difensori dei diritti umani sono in proposito sempre rilevanti. Se necessario, i capi missione dovrebbero formulare raccomandazioni al COHOM per eventuali azioni dell'UE, ad esempio la condanna di minacce e attacchi ai difensori dei diritti umani, e per iniziative diplomatiche e dichiarazioni pubbliche quando i difensori dei diritti umani sono a rischio immediato o grave. Nelle relazioni, i capi missione dovrebbero anche riferire sull'efficacia delle azioni dell'UE.

9. Le relazioni dei capi missione e altre informazioni di rilievo, quali le relazioni e raccomandazioni del rappresentante speciale Segretario generale per i difensori dei diritti umani, dei relatori speciali dell'ONU e degli organi del trattato nonché delle organizzazioni non-governative, consentiranno al COHOM e agli altri gruppi competenti di individuare le situazioni in cui è necessaria un'azione dell'UE e di decidere in merito o, nel caso, fare raccomandazioni per tali azioni al CPS/Consiglio.

Ruolo delle missioni dell'UE nel sostenere e proteggere i difensori dei diritti umani

10. In molti paesi terzi le missioni dell'UE (ambasciate degli Stati membri e delegazioni della Commissione europea) sono l'interfaccia principale fra l'Unione e i suoi Stati membri e i difensori dei diritti umani che operano sul terreno e hanno quindi una funzione importante nel concretare la politica dell'UE nei confronti di tali difensori. Esse dovrebbero pertanto cercare di condurre una politica proattiva in tale ambito, pur tenendo sempre presente che, in alcuni casi, l'azione dell'UE potrebbe esporre i difensori dei diritti umani a minacce o attacchi. Esse dovrebbero perciò consultarsi, laddove opportuno, con questi circa le azioni da prospettare. Fra le misure che le missioni dell'UE potrebbero prendere si annoverano:

- stretto coordinamento e condivisione delle informazioni sui difensori dei diritti umani, compresi quelli a rischio;
- contatti adeguati coi difensori dei diritti umani, anche ricevendoli nelle missioni e visitando le zone in cui operano; esame dell'eventualità di

- designare a tal fine, se necessario secondo una ripartizione degli oneri, ufficiali di collegamento specifici;
- se e ove opportuno, conferimento ai difensori dei diritti umani di un riconoscimento palese, attraverso iniziative adeguate di pubblicità, visite o inviti;
 - presenza e attività di osservazione, ove opportuno, nei processi contro difensori dei diritti umani.

Promozione del rispetto dei difensori dei diritti umani nelle relazioni coi paesi terzi e nei consessi internazionali

11. L'obiettivo dell'UE è esercitare un'influenza sui paesi terzi affinché assolvano i loro obblighi di rispettare i diritti dei difensori dei diritti umani e di proteggerli dagli attacchi e dalle minacce di attori non statali. Nei contatti coi paesi terzi, quando lo riterrà necessario l'UE affermerà la necessità che tutti i paesi aderiscano ed ottemperino alle pertinenti norme internazionali, in particolare alla dichiarazione delle Nazioni Unite, con la finalità ultima d'instaurare un clima in cui i difensori dei diritti umani possano operare in libertà. L'UE renderà noti i suoi obiettivi in quanto parte integrante della sua politica in materia di diritti umani e sottolineerà l'importanza che annette alla tutela dei difensori dei diritti umani. Fra le azioni a sostegno di tali obiettivi si annoverano:

- quando si recano in visita in un paese terzo, la presidenza, l'Alto rappresentante per la PESC, i rappresentanti o inviati speciali dell'UE o la Commissione europea metteranno in programma, nel caso, quale parte integrante della loro visita, incontri coi difensori dei diritti umani sollevando eventualmente casi individuali;
- la componente «diritti umani» del dialogo politico fra l'UE e paesi terzi o organizzazioni regionali comprenderà, laddove opportuno, la situazione dei difensori dei diritti umani; l'UE sottolineerà il suo sostegno a questi difensori e al loro operato e, ogniqualvolta necessario, solleverà casi individuali di particolare rilievo;
- stretta collaborazione coi paesi che condividono la stessa linea e hanno opinioni vicine a quelle dell'UE, segnatamente nell'ambito della Commissione dei diritti umani dell'ONU e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite;
- promuovere sia il potenziamento degli attuali meccanismi regionali per la protezione dei difensori dei diritti umani – quali il punto focale per i difensori dei diritti umani della Commissione africana sui diritti umani e dei popoli e l'unità speciale per i difensori dei diritti umani della Commissione interamericana dei diritti umani – sia la creazione di meccanismi adeguati nelle regioni in cui non esistono.

Sostegno alle procedure speciali della Commissione dei diritti umani dell'ONU, compreso il rappresentante speciale per i difensori dei diritti umani

12. L'UE dà atto che le procedure speciali della Commissione dei diritti umani dell'ONU (relatori speciali, rappresentanti speciali, esperti indi-

pendenti, gruppi di lavoro) svolgono un ruolo essenziale nell'impegno internazionale di protezione dei difensori dei diritti umani grazie alla loro indipendenza e imparzialità, alla loro capacità di azione e denuncia delle violazioni di cui tali difensori sono vittima, ovunque accadano nel mondo, e alle visite che effettuano nei vari paesi. Sebbene un ruolo preminente in quest'ambito spetti al rappresentante speciale per i difensori dei diritti umani, anche il mandato delle altre procedure speciali è rilevante per i difensori. Fra le azioni dell'UE a sostegno delle procedure speciali si annoverano:

- incoraggiare gli Stati ad accogliere per principio le richieste delle procedure speciali dell'ONU di recarsi in visita nel paese;
- promuovere presso le associazioni e i difensori dei diritti umani in loco, per il tramite delle missioni dell'UE, il ricorso ai meccanismi tematici delle Nazioni Unite, tra l'altro – ma non soltanto – per favorire l'instaurazione di contatti e lo scambio d'informazioni fra i meccanismi tematici e i difensori dei diritti umani;
- dato che le procedure speciali non possono assolvere il loro mandato senza risorse adeguate, gli Stati membri dell'UE appoggeranno una dotazione finanziaria sufficiente a tali procedure nel bilancio dell'Alto Commissariato per i diritti umani.

Attività di sostegno concreto ai difensori dei diritti umani, anche tramite la politica di sviluppo

13. La vasta gamma delle attività di sostegno concreto ai difensori dei diritti umani comprende i programmi della Comunità europea e degli Stati membri volti a favorire lo sviluppo dei processi e istituzioni democratici e la promozione e tutela dei diritti umani nei paesi in via di sviluppo. Sono compresi anche i programmi di cooperazione allo sviluppo degli Stati membri, ma non necessariamente soltanto questi. Fra le attività di sostegno concreto si annoverano:

- i programmi bilaterali della Comunità europea e degli Stati membri in materia di diritti umani e democratizzazione dovrebbero tener maggiormente presente l'esigenza di favorire lo sviluppo dei processi e istituzioni democratici e la promozione e tutela dei diritti umani nei paesi in via di sviluppo, tra l'altro sostenendo i difensori dei diritti umani con attività come lo sviluppo di capacità e le campagne di sensibilizzazione;
- incoraggiare e dare sostegno all'istituzione e all'attività di organi nazionali per la promozione e tutela dei diritti umani la cui costituzione sia conforme ai Principi di Parigi, tra cui istituzioni nazionali per i diritti umani, mediatori e commissioni per i diritti umani;
- contribuire alla costituzione di reti internazionali dei difensori dei diritti umani, anche favorendo gli incontri fra loro;
- cercare di assicurare che i difensori dei diritti umani attivi nei paesi terzi possano accedere alle risorse, anche finanziarie, provenienti dall'estero;
- assicurare che i programmi di educazione ai diritti umani promuovano, tra l'altro, la dichiarazione dell'ONU sui difensori dei diritti umani.

Ruolo dei gruppi del Consiglio

14. In linea con il suo mandato, il COHOM verificherà l'attuazione e il seguito delle linee guida sui difensori dei diritti umani coordinandosi e collaborando strettamente con gli altri gruppi competenti del Consiglio. Ciò comporterà, tra l'altro:

- promuovere l'integrazione della questione dei difensori dei diritti umani nelle pertinenti politiche ed azioni dell'UE;
- fare il punto dell'attuazione delle linee guida a intervalli di tempo adeguati;
- continuare a vagliare, secondo necessità, altre modalità di cooperazione con l'ONU ed altri meccanismi internazionali e regionali a sostegno dei difensori dei diritti umani;
- riferire al Consiglio, per il tramite del CPS e del Coreper, nel caso annualmente, in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle linee guida.

Allegato

Strumenti internazionali pertinenti:

- Dichiarazione universale dei diritti umani
- Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
- Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali
- Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti
- Convenzione sui diritti del fanciullo
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna
- Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale
- Convenzione europea dei diritti umani, relativi protocolli e giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani
- Carta sociale europea / Carta sociale europea riveduta
- Carta africana dei diritti umani e dei popoli
- Convenzione americana dei diritti umani
- Convenzioni di Ginevra relative alla protezione delle vittime in tempo di guerra, relativi protocolli e norme consuetudinarie del diritto umanitario applicabile ai conflitti armati
- Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e relativo protocollo del 1967
- Statuto di Roma della Corte penale internazionale
- Dichiarazione sul diritto e la responsabilità di singoli, gruppi e organi della società per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali universalmente riconosciuti.