



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2014

2. PER UN'ANALISI PRELIMINARE DEL FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO DELLA REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE: IL CASO DEL SULTANATO DEL BRUNEI

Nel corso dei lavori della Diciannovesima sessione del Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani competente per la conduzione dell'esercizio di monitoraggio denominato 'Meccanismo della Revisione Periodica Universale', tenutasi a partire dal 28 aprile 2014 e che si è chiusa il 9 maggio scorso, sono stati esaminati alcuni Stati membri delle Nazioni Unite in ordine ad una calendarizzazione del II ciclo, già definita sino al 2016, in ossequio del criterio del bilanciamento geografico in termini di partecipazione e di sottoposizione all'esame inerente la situazione dei diritti umani al livello nazionale.

Tra i Paesi interessati dal Meccanismo nell'anno corrente, una particolare attenzione va riservata al Sultanato del Brunei, non soltanto per le modalità compilative proprie del Rapporto governativo trasmesso al predetto Gruppo di Lavoro ai fini della conduzione dell'esame in parola (Documento A/HRC/WG.6/19/BRN/1 del 30 gennaio 2014 – si veda <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession19.aspx>), ma anche per quelle inerenti la fase interlocutoria in cui il Meccanismo si sviluppa e per gli esiti derivati in termini di formulazione di raccomandazioni da parte degli altri Stati membri partecipanti alla sessione in veste di richiedenti informazioni e chiarimenti circa il contenuto del Rapporto governativo ai fini della garanzia dei diritti umani nel sistema sottoposto ad indagine (Documento A/HRC/WG.6/19/L.9 del 6 maggio 2014 – si veda <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession19.aspx>).

Il Sultanato del Brunei aveva già affrontato il Meccanismo nel I ciclo (Sesta sessione del Gruppo di Lavoro, 8 dicembre 2009) e, in quella sede, aveva ricevuto 33 raccomandazioni, rispondendo a 25 di esse nel corso della successiva sessione del Consiglio dei Diritti Umani del 19 marzo 2010 (si veda www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession6.aspx).

Nel passaggio più recente emergono alcuni elementi i quali, se comparati con le caratteristiche proprie del Meccanismo, indubbiamente ispirate ad una maggiore efficacia dello stesso in quanto contraddistinto da una impostazione più tecnica e meno politica, hanno sollecitato una peculiare riflessione avente ad oggetto questo Paese rispetto agli altri Stati membri sottoposti all'esame nella medesima sessione del Gruppo di Lavoro (si veda, per una ricostruzione generale della documentazione inerente il II ciclo: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession19.aspx).

Sotto il profilo procedurale, si segnala la composizione della Troika, ovvero dei tre Stati membri del sistema Nazioni Unite deputati ad agevolare l'esame supportando il Paese sottoposto al monitoraggio in tutte le principali fasi in cui si articola il Meccanismo della Revisione. Nel caso di specie, il Marocco, la Romania e l'Arabia Saudita hanno provveduto in tal senso e - come si vedrà più avanti - soprattutto il terzo componente, appartenente alla stessa area geografica dello Stato esaminato.

D'altra parte, è interessante soffermare l'attenzione anche sulla composizione della Delegazione del Sultanato del Brunei, rappresentato in sede di discussione dal Ministro degli Affari Esteri e del Commercio, insieme a rappresentanti dell'Ufficio del Primo Ministro, del Dipartimento dell'Immigrazione e della Registrazione Nazionale, del Dipartimento del Lavoro, del Ministero per gli Affari Religiosi, del Ministero della Cultura, della Gioventù e dello Sport, dell'Ufficio del Procuratore Generale.

In merito ai rilievi formulati attraverso il ricorso ad un linguaggio talora di portata generale, talora più tecnico o, diversamente, ancora ispirato ad un approccio di matrice politica, difficilmente abbandonato del tutto anche nel II ciclo della Revisione Periodica Universale, si segnalano alcuni aspetti materiali che meritano di essere affrontati sulla base della tradizionale ripartizione delle fattispecie di diritti e libertà introdotta nel sistema delle Nazioni Unite sin dai primi anni '90, e sviluppatasi sino ad includervi, oramai in modo consolidato, anche i diritti di terza e di quarta generazione.

In questa prospettiva, dunque, si procede qui di seguito muovendo dalla lettura del Rapporto governativo e dalla trattazione in esso di molteplici temi che presuppongono la partecipazione ai principali strumenti giuridici convenzionali internazionali in vigore nella materia dei diritti umani. Invero, come si riporterà a breve, il Sultanato, già richiesto al termine del I ciclo di provvedere per la firma e la ratifica di alcune importanti convenzioni costitutive del diritto internazionale dei diritti umani di matrice onusiana, non ha provveduto in tal senso nel periodo compreso tra il 2010 e la trasmissione del Rapporto governativo nel quadro del II ciclo, ora indagato.

Per quanto attiene ai diritti di prima generazione, si evince chiaramente dal testo in parola un'impostazione, quand'anche sottoposta ad una revisione del pregresso assetto legislativo domestico, tesa a favorire il primato di quest'ultimo a discapito del recepimento del Patto Internazionale sui diritti civili e politici e della Convenzione contro la Tortura, nonché dei relativi Protocolli Opzionali e - *inter alia* - dello Statuto della Corte Penale Internazionale. Il riferimento giuridico basilare, a tale proposito, consiste nell'Ordinanza avente ad oggetto la revisione del Codice Penale, che rafforza l'apparato legislativo islamico di matrice shari'itica. L'atto, in vigore dal 22 ottobre 2013, mira a garantire il rispetto della Shar'ia con riferimento a tutte le fattispecie criminose di portata penale, applicandosi a reati di religione sia musulmana che non musulmana. In altre parole, l'impatto dell'Ordinanza equivale ad un inasprimento della pena, in funzione del ripristino di modalità punitive chiaramente contrastanti con gli standard minimi di protezione dei diritti umani, *in primis* del diritto alla vita e del divieto di tortura e di ricorso a trattamenti crudeli, inumani e degradanti.

L'introduzione di questo riferimento nel Rapporto governativo ha portato gli Stati partecipanti al Meccanismo a formulare le proprie raccomandazioni in modo del tutto tipico: alcuni di essi hanno ritenuto opportuno esprimere la loro perplessità in termini generici, rilevando che - tra le altre - la misura legislativa introdotta non si conforma al diritto internazionale dei diritti umani (Italia, Australia e Canada); altri hanno esplicitamente richiesto allo Stato di posticiparne l'attuazione fintanto che non sia stata condotta una

verifica complessiva al fine di assicurare la conformità della misura in parola agli standard internazionali nella materia dei diritti umani (Irlanda, Svezia) - richiedendo contestualmente l'assunzione di un impegno formale in funzione della moratoria sulla pena di morte; altri, infine, hanno raccomandato al Sultanato di procedere per una specifica revisione dello stesso Codice Penale nelle disposizioni che attengono all'eventuale ricorso alla predetta pena (Olanda, ma anche Francia, Australia, Repubblica ceca, Germania, Montenegro, Belgio e Svezia), oppure hanno richiesto allo Stato di motivare la differenziazione inclusa nell'Ordinanza inerente l'applicazione della Shari'a agli stranieri e, più in generale, ai non musulmani (Spagna). Al contrario, nella sessione, Paesi quali la Repubblica Islamica dell'Iran, il Pakistan, e l'Arabia Saudita hanno raccomandato al Sultanato di consolidare il risultato raggiunto attraverso l'adozione dell'Ordinanza favorendone la massima diffusione, anche mediante misure programmatiche di portata formativa, responsabilizzando le stesse istituzioni nazionali in termini di *capacity building* a tale scopo.

L'Ordinanza viene richiamata altresì in relazione a due ulteriori fattispecie, introdotte nel diritto internazionale dei diritti umani anche nel quadro della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale: il principio di non discriminazione, con particolare riferimento alla condizione di vulnerabilità propria delle persone LGBT nell'esercizio dei propri diritti (Spagna, Canada, Francia), e la libertà di espressione e di opinione, limitata in considerazione della vigenza di misure legislative quali il *Sedition Act*, l'*Undesirable Public Act* ed il *Local Newspaper Order*, per la cui violazione la legge shari'itica dispone sanzioni particolarmente severe anche in considerazione della predetta Ordinanza (Tunisia, Stati Uniti, Repubblica ceca).

Sempre con riferimento ai diritti di prima generazione, rileva ancora la condizione vulnerabile di alcune categorie di soggetti: donne, minori, persone anziane e persone disabili. Sebbene il Sultanato abbia progressivamente introdotto misure legislative ad impatto programmatico a partire dalla conclusione del I ciclo del Meccanismo (vedi, ad esempio, il *Children and Young Persons Act*, l'*Islamic Family Law Act*, il *Married Women Act*, il Piano d'Azione sull'istituto della famiglia e le donne, il Piano d'Azione sulle persone disabili), talora corredate anche dalla istituzione di appositi organismi collegiali per il monitoraggio circa l'attuazione di dette misure e per la promozione di ulteriori azioni d'intervento in tali settori tematici, è evidente che la mancata ratifica di alcuni strumenti internazionali - la Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità o la Convenzione dell'ILO n. 189 per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile (da leggersi, in una accezione tesa al bilanciamento, con il ritiro di alcune riserve apposte a suo tempo dal Sultanato alle disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo e alla Convenzione per la eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne) - se, da un lato, non ha impedito al Sultanato di rafforzare l'apparato legislativo ed operativo domestico (a titolo esemplificativo per il contrasto alle forme di abuso e di sfruttamento dei minori ai fini della prostituzione), dall'altro non ha comunque sostenuto nel Paese un adeguato processo di responsabilizzazione sul piano normativo internazionale. Un esempio per tutti, in questo ambito, è rappresentato dalla raccomandazione formulata da taluni Stati nel II ciclo in ordine all'innalzamento dell'età minima per l'attribuzione di una qualche responsabilità penale, ora fissata ai 7 anni e che dovrebbe essere portata alla maggiore età (Sierra Leone, Repubblica ceca, Uruguay e Germania).

Questa osservazione vale ancor di più in relazione alla mancata ratifica del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, a fronte di una serie di importanti passaggi di natura strutturale e cooperativa promossi sul piano interno ed internazionale dal

Sultanato, rispettivamente in ordine alla garanzia dei diritti all'istruzione e alla salute ed alla definizione sia di un Piano Nazionale per lo Sviluppo, che copre il periodo 2012-2017 (e che funge da quadro di riferimento per la migliore conduzione delle attività cooperative del Sultanato con le Nazioni Unite e con le principali organizzazioni regionali, quali l'ASEAN), ma anche della c.d. *Brunei Vision*, un programma d'azione di ampio respiro, nel quale si affrontano tutte le problematiche derivanti dalle potenziali criticità del processo di sviluppo nel lungo termine (sino al 2035), in funzione di un più alto livello di conoscenza e di benessere nella popolazione, in un assetto economico dinamico e sostenibile.

In conclusione, l'opportunità di esaminare nel quadro del Meccanismo della Revisione Periodica Universale la situazione dei diritti umani in un determinato sistema-paese consente di rilevare alcune tipicità che, soprattutto negli Stati contraddistinti da una interessante evoluzione dell'apparato legislativo e delle misure programmatiche per lo sviluppo economico e sociale della popolazione, possono rappresentare un ambito d'interesse del tutto innovativo. Ciò accade soprattutto quando si analizza il grado di protezione e di promozione dei diritti in Paesi appartenenti ad un'area regionale evidentemente tipica e lontana dalla prospettiva d'indagine classica del mondo occidentale.

Questo contributo dell'Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani, focalizzato sul predetto Meccanismo costituisce soltanto il primo esercizio analitico per una migliore comprensione circa la molteplicità delle tematiche affrontate nel corso delle prossime sessioni del Gruppo di Lavoro specificamente competente, ed indubbiamente l'impostazione qui adottata permetterà di effettuare il futuro monitoraggio comparato delle Revisioni a cui saranno sottoposti gli Stati membri delle Nazioni Unite a prescindere dalla collocazione geografica o dal peso politico ed economico da essi rivestito nel sistema onusiano.

CRISTIANA CARLETTI