

21 LUGLIO 2017

La condanna a morte di 37 oppositori politici in Egitto non integra secondo la Commissione africana la fattispecie di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani al fine di esentare i ricorrenti dal previo esaurimento dei ricorsi interni (ACHPR, decisione sulla comunicazione n. 467/14 - *Ahmed Ismael e 528 altri contro Egitto* (2015)).

# La condanna a morte di 37 oppositori politici in Egitto non integra secondo la Commissione africana la fattispecie di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani al fine di esentare i ricorrenti dal previo esaurimento dei ricorsi interni\*

[ACHPR, decisione sulla comunicazione n. 467/14 - Ahmed Ismael e 528 altri contro Egitto \(2015\)](#)

Nel corso della diciottesima sessione straordinaria tenuta dal 26 luglio al 8 agosto 2015 a Nairobi, Kenya, la Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli (di seguito "la Commissione") ha deciso la comunicazione n. 467/14 – *Ahmed Ismael and 528 Others v. the Arab Republic of Egypt* inerente la condanna a morte da parte dello Stato egiziano di 529 membri dei Fratelli musulmani. Tra i reati che venivano contestati ai condannati figuravano: l'uccisione di un poliziotto, il danneggiamento di proprietà pubblica e l'appartenenza ad un'associazione politica ritenuta illegale, ossia la Fratellanza Musulmana. Il caso, sottoposto all'attenzione della Commissione dal Partito Libert  e Giustizia d'Egitto (il ricorrente),   stato dichiarato irricevibile dall'organo giudicante che, nonostante le gravi violazioni contestate allo Stato, ha motivato la propria decisione sulla base del mancato esperimento dei ricorsi interni.

Prima di entrare nel merito della decisione in commento, appare utile ripercorrere l'iter giudiziario del caso dinanzi agli organi nazionali.   bene premettere che, nel sistema penale egiziano, ogni sentenza capitale emessa da un Tribunale di primo grado   sottoposta obbligatoriamente all'esame dell'autorit  religiosa (Grand Mufti) che, ai sensi dell'art. 381 del codice di procedura penale (abbreviato c.p.p.), esprime un parere non vincolante sulla conformit  del giudizio rispetto alla Sharia. Nel caso di specie, il parere del Grand Mufti ha condotto, il 28 aprile 2014, ad una revisione delle 529 sentenze capitali inizialmente emesse, confermandone

---

\* Nota sottoposta a referaggio

37 e commutando le restanti 492 in pene detentive. Il giudizio di primo grado è stato impugnato dai condannati in Cassazione il 7 maggio 2014 sulla base di presunte violazioni del diritto all'equo processo, del diritto di difesa degli imputati e del diritto alla vita degli stessi. Al momento dell'esame in Commissione il caso era dunque pendente dinanzi al giudice di ultima istanza che, ai sensi dell'art. 446 del c.p.p., può annullare la sentenza “and rule the defendant innocent” oppure può rinviare il caso alla medesima Corte che ha emesso il giudizio di primo grado per un riesame.

Alla luce di quanto precede, è utile evidenziare che la comunicazione è giunta all'esame della Commissione il 7 aprile 2014, data in cui erano state appena inflitte in primo grado 529 pene capitali e il parere del Grand Mufti ancora non aveva condotto alla revisione del giudizio. In tale circostanza e in considerazione del pericolo a cui erano esposti i condannati, il ricorrente, senza attendere il previo esaurimento dei ricorsi interni, si era rivolto alla Commissione e, contestualmente, aveva richiesto l'adozione delle misure provvisorie previste nell'art. 98 del regolamento<sup>1</sup> al fine di ottenere la sospensione dell'esecuzione delle sentenze. A tal proposito, la Commissione, già il 25 aprile 2014, richiedeva allo Stato egiziano di non procedere all'esecuzione delle pene capitali emesse contro i 529 condannati prima del completamento della procedura dinanzi alla Commissione.

Analizzando la decisione risulta evidente che lo scontro dialettico tra il ricorrente e lo Stato convenuto si sia sviluppato non tanto sul piano delle violazioni del diritto quanto sulla ricevibilità della comunicazione. Seguendo le argomentazioni del ricorrente, la comunicazione, pur essendo ancora pendente innanzi ai giudici nazionali, doveva considerarsi ricevibile per due ordini di motivi: in primo luogo, le vie di ricorso offerte dallo Stato egiziano non sarebbero né accessibili, né effettive; in secondo luogo, le violazioni contestate assumerebbero carattere grave e sistematico. Entrambe le circostanze, nell'ottica del Partito Libertà e Giustizia, dovrebbero consentire una deroga all'obbligo del previo esaurimento dei rimedi interni e condurre all'accoglimento della comunicazione.

Al fine di provare l'ineffettività e l'inaccessibilità del sistema giudiziario egiziano, il Partito Libertà e Giustizia rammenta alla Commissione non solo le continue intimidazioni rivolte ai legali degli imputati che durante il primo grado di giudizio “were silenced and unable to present any defences” (punto 5) ma anche il fatto che alcuni di essi sono stati a loro volta condannati a morte. Citando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani<sup>2</sup>, il ricorrente ricorda che tali circostanze sarebbero sufficienti per accertare l'ineffettività dei

---

<sup>1</sup> L'art. 98 del regolamento della Commissione prevede che “[...] the Commission may [...] adopt Provisional Measures to prevent irreparable harm to the victim or victims of the alleged violation as urgently as the situation demands”.

<sup>2</sup> Corte europea dei diritti umani, *Akdivar and others v. Turkey*, 1996, parr. 73-75.

rimedi nazionali ed accordare una deroga alla regola generale del previo esaurimento dei rimedi interni. In aggiunta, il Partito Libertà e Giustizia, richiamando rapporti di autorevoli ONG nonché comunicati del Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione africana, pone in evidenza la politicizzazione del sistema penale egiziano ed elenca dinanzi alla Commissione una serie di casi in cui leader politici, giornalisti, avvocati e più in generale oppositori del governo sono stati condannati a morte a seguito di processi sommari e arbitrari.

Rispetto alla natura grave e sistematica delle violazioni il ricorrente si limita a ricordare come la giurisprudenza della Commissione, in caso di violazioni dei diritti umani di speciale entità e gravità, propenda per una eccezione all'obbligo di esperire preventivamente i ricorsi interni<sup>3</sup>. Proprio in ragione della natura sistematica delle violazioni, il Partito Libertà e Giustizia, facendo riferimento all'art. 118.3 del regolamento della Commissione, chiede di deferire il caso alla Corte africana dei diritti dell'uomo. Sul punto, peraltro, la Commissione ha fin da subito osservato che l'Egitto non ha mai ratificato il Protocollo istitutivo della Corte e che “therefore the matter could not be referred to the African Court” (punto 25).

Accennando brevemente al merito delle violazioni del diritto contestate allo Stato egiziano risulta immediato che il punto cardine della tesi accusatoria del ricorrente risieda nella presunta violazione dell'art. 7 della Carta africana (diritto ad un equo processo). Il ricorrente lamenta non solo la violazione del diritto di difesa degli imputati, ma evidenzia anche la natura "collettiva" della sentenza che si porrebbe in contrasto con l'art. 7, par. 2, della Carta africana che dispone che la punizione è individuale e può essere comminata esclusivamente all'autore del reato. Nella tesi argomentativa del ricorrente appaiono di dubbia liceità anche le sentenze promulgate *in absentia* in quanto vietate dall'art. 14, par. 3, lett. d), del Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite di cui l'Egitto è parte e dove si afferma il diritto di ciascuno “[t]o be tried in his presence, and to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing”<sup>4</sup>. La totale negligenza dello Stato convenuto nel garantire i diritti giudiziari degli imputati avrebbe determinato una consequenziale violazione dell'art. 4 della Carta africana (diritto alla vita) e dell'art. 6 laddove si stabilisce che “no one may be arbitrarily arrested or detained”.

---

<sup>3</sup> In tal senso, si veda ACHPR, decisione sulle comunicazioni 25/89, 47/90, 56/91,100/93 - *Free Legal Assistance Group & Others c. Zaire* (1995) e ACHPR, decisione sulla comunicazione 279/03 - *Sudan Human Rights Organisation & Another c. Sudan*, (2009) punto 100.

<sup>4</sup> A tal proposito, si fa notare che la Commissione, ai sensi dell'art. 60 della Carta Africana, “shall draw inspiration from international law on human and peoples' rights, particularly from the provisions of various African instruments on Human and Peoples' Rights, the Charter of the United Nations, the Charter of the Organization of African Unity, the Universal Declaration of Human Rights, other instruments adopted by the United Nations and by African countries in the field of human and peoples' rights”.

Passando ora ad esaminare la posizione dello Stato resistente, risulta utile premettere che le memorie difensive dell'Egitto sono state inoltrate alla Commissione in data 9 maggio 2014, ossia a seguito della revisione del giudizio di primo grado che aveva commutato 492 pene capitali in prigionia e confermato 37 sentenze di morte.

Con riferimento alle accuse di inaccessibilità dei ricorsi interni, lo Stato convenuto osserva non solo che il parere del Grand Mufti ha condotto alla revisione di 492 pene capitali, ma fa notare anche che, secondo quanto previsto dall'art. 224 del c.p.p. egiziano<sup>5</sup>, tutti i condannati hanno avuto accesso automatico ad un ulteriore grado di giudizio in Cassazione. Inoltre, la difesa dello Stato ricorda che qualora il giudice di ultima istanza dovesse confermare le 37 sentenze capitali emesse dal Tribunale di Minya, il caso verrebbe sottoposto all'attenzione del Capo di Stato che ai sensi dell'art. 470 del c.p.p. può rivedere la pena o concedere la grazia ai condannati<sup>6</sup>. Lo Stato convenuto rigetta poi le accuse di parzialità e politicizzazione del sistema giudiziario egiziano e sottolinea come gli artt. 184-190 della Costituzione garantiscano la piena autonomia del potere giudiziario.

In relazione alla natura grave e sistematica delle violazioni contestate, lo Stato resistente sostiene che le 37 sentenze di morte confermate in primo grado non ammontano ad un livello di gravità tale da giustificare un'eccezione alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni. Inoltre, osserva che il giudizio di primo grado era pendente davanti al giudice di Cassazione che secondo l'art. 446 c.p.p. può assolvere i condannati o rinviare il caso al Tribunale di prima istanza.

La difesa dello Stato convenuto arriva poi ad eccepire le accuse inerenti il processo *in absentia* e rileva come, nel sistema penale vigente in Egitto, il giudizio *in absentia* assuma carattere meramente comminatorio dal momento *che* “if the person convicted in absentia appears [...] the judgment shall categorically become void [...] and the case shall be retried”<sup>7</sup>.

Infine, le obiezioni sollevate dallo Stato convenuto si concentrano sulle misure provvisorie *ex art.* 98 della Carta, adottate dalla Commissione. A tal proposito, l'Egitto fa notare che in assenza di un giudizio definitivo le sentenze di morte emanate in primo grado non sono eseguibili e che pertanto l'ordine di sospensione delle pene capitali si presenterebbe prematuro e superfluo.

---

<sup>5</sup> L'art. 224 prevede che “[i]f the court issues a death sentence, it must explain to the person given the sentence that his case papers will be sent automatically to the Court of Cassation for review”.

<sup>6</sup> L'art. 470 del c.p.p. stabilisce che “[w]henever a judgment sentencing capital punishment becomes final, the documents [...] shall immediately be submitted to the President of the Republic [...] The sentence shall be executed if no pardon is ordered or if no order is issued to change the punishment”.

<sup>7</sup> Art. 395 del c.p.p. egiziano.

Avendo ripercorso le argomentazioni di entrambe le parti, procediamo ora ad analizzare la decisione della Commissione.

Rispetto all'accessibilità del sistema giudiziario egiziano, le conclusioni della Commissione sono in parte condivisibili. L'organo giudicante, accogliendo *tout court* la tesi dello Stato convenuto, conclude che la circostanza per cui tutti i condannati abbiano avuto accesso ad un ulteriore grado di giudizio in Cassazione dimostri nei fatti l'accessibilità dei ricorsi interni.

Con riferimento all'ineffettività della giustizia penale, le argomentazioni del ricorrente, sostenute da rapporti di importanti ONG e da note dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani<sup>8</sup>, volte a ricordare le violente intimidazioni rivolte ai legali degli imputati nonché l'incapacità degli stessi di presentare qualsiasi tesi difensiva, sono giudicate insufficienti dall'organo giudicante. Vano appare anche il tentativo del Partito Libertà e Giustizia di dimostrare l'accanimento giudiziario contro l'opposizione politica. La predisposizione di un lungo elenco di casi, che nell'ottica del ricorrente avrebbe dovuto provare la parzialità della giustizia penale egiziana, non trova alcun riscontro nella decisione della Commissione che arriva a definire le accuse di ineffettività avanzate dal Partito Libertà e Giustizia quali mere insinuazioni non supportate da prove.

Nella parte finale della decisione la Commissione valuta la natura grave e sistematica delle violazioni contestate allo Stato al fine di determinare se, nel caso di specie, possano riscontrarsi circostanze di gravità tale da consentire un'eccezione alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni. In merito, la Commissione conclude che 37 condanne a morte, per quanto macchiate da dubbi di legittimità, non rappresentino una violazione tale da giustificare un'eccezione alla regola generale del previo esaurimento dei ricorsi interni<sup>9</sup>.

Le conclusioni della Commissione, certamente discutibili sotto diversi profili, non sembrano inoppugnabili neanche ad un esame giuridico.

Con riferimento all'effettività e alla politicizzazione dei rimedi nazionali egiziani, la Commissione accoglie *in toto* la debole linea difensiva dello Stato e giudica insufficienti le argomentazioni del ricorrente, seppur fondate su *report* e comunicati di autorevoli organismi internazionali. Tale approccio sembra imporre esclusivamente a carico del ricorrente l'onere di documentare l'ineffettività dei ricorsi nazionali esimendo lo Stato resistente

---

<sup>8</sup> In tal senso, si veda la nota dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani del 25 marzo 2014, *Press briefing notes on Egypt and Turkey*.

<sup>9</sup> Precisamente la Commissione afferma che “[a]lthough the allegation may satisfy the requirement of the nature of violations, it fails on the scale [...] in the end, 37 of these individuals had their sentences confirmed” (punto 165).

dal presentare prove sostanziali volte a dimostrare l'effettività degli stessi. In tal modo, l'organo giudicante sembra contravvenire ad una giurisprudenza consolidata secondo cui “[i]n the area of the exhaustion of domestic remedies there is a distribution of the burden of proof. It is incumbent on the Government claiming non-exhaustion to satisfy the Court that the remedy was an effective one available in theory and in practice”<sup>10</sup>. Rispetto alla natura grave e sistematica delle violazioni contestate, l'analisi della Commissione non è meno eccezionale, in particolar modo laddove conclude che 37 condanne di morte non rappresentano una violazione massiva del diritto alla vita. Si fa notare che la Commissione nel valutare l'ampiezza delle violazioni contestate allo Stato si concentra esclusivamente sulla portata della violazione inerente il diritto alla vita, ignorando del tutto sia la violazione del diritto ad un equo processo che avrebbe interessato tutti i 529 condannati sia la violazione del diritto alla libertà personale che avrebbe invece riguardato i 492 condannati a pene detentive. In aggiunta, accertando l'entità della violazione del diritto alla vita, nel caso di specie, la Commissione prende in considerazione quale unico precedente giuridico e metro di paragone il caso del Darfur, dove le uccisioni extra giudiziali, i casi di tortura e le espropriazioni illegittime raggiunsero l'ordine delle centinaia di migliaia<sup>11</sup>. In tal senso, è utile sottolineare che la stessa Commissione, nella decisione sulla comunicazione 74/1992 - *Commission nationale des droits de l'homme et des libertés v. Tchad* (1995), si era ispirata a criteri meno rigidi che, se applicati al caso in commento, avrebbero condotto alla ricevibilità della comunicazione. Secondo il parere di chi scrive, il caso citato, che per entità e ampiezza delle violazioni non è distante dal caso oggetto della presente analisi, avrebbe potuto rappresentare un precedente giuridico utile a fondare l'ammissibilità del ricorso contro l'Egitto e, di conseguenza, ad affrontare nel merito le violazioni dei diritti umani contestate allo Stato convenuto<sup>12</sup>.

In conclusione, non sembra irragionevole sostenere che la Commissione abbia preferito un'interpretazione eccessivamente rigida della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni al fine di evitare una valutazione nel merito della situazione giudiziaria (e in senso lato politica) dello Stato egiziano. A tal proposito, si rammenta che dal colpo di Stato del 2013 la vita politica del Paese si è caratterizzata non solo per un uso spregiudicato del sistema giudiziario a fini politici, ma anche per la estromissione (se non eliminazione) della

---

<sup>10</sup> Corte europea dei diritti umani, *Akdivar V. Turkey*, 1996, par. 68. Similmente, Corte europea dei diritti umani, *Riad e Idiab c. Belgio*, 2008.

<sup>11</sup> Per ulteriori dettagli, si rimanda a ACHPR, decisione sulla comunicazione 279/03 - *Sudan Human Rights Organisation & Another v. Sudan* (2009).

<sup>12</sup> In tal senso si veda, ACHPR, decisione sulla comunicazione 74/92 *Commission nationale des droits de l'homme et des libertés v Tchad* (1995) e anche ACHPR, decisione sulla comunicazione 16/88 *Comité culturel pour la démocratie au Bénin, Hilaire and Diawara v. Bénin* (1994).

fratellanza musulmana dalla vita politica egiziana<sup>13</sup>. Tale circostanza che porterebbe con sé anche la violazione dei diritti di partecipazione politica non sembra preoccupare la Commissione che preferisce dichiarare la non ammissibilità della comunicazione presentata dal Partito Libertà e Giustizia.

In breve: le conclusioni alle quali giunge la Commissione sembrano cristallizzarsi in una decisione formalistica che, se da un lato consente all'organo di non affrontare nel merito la questione dell'effettività dei ricorsi interni offerti dallo Stato egiziano, dall'altro gli impedisce di incidere sulla realtà di fatto del Paese e di adempiere con coraggio alla funzione di protezione e tutela dei diritti umani allo stesso attribuita dall'art. 45 della Carta africana.

*luigi zuccari*

---

<sup>13</sup> A sostegno di quanto affermato, è utile ricordare che l'Associazione politica dei Fratelli Musulmani è stata dichiarata illegale dal governo nel settembre 2013. In aggiunta, sempre al fine di dimostrare la marginalizzazione dei fratelli musulmani rispetto alla competizione politica in Egitto è utile consultare HUMAN RIGHTS WATCH, *Egypt: mass killings by security forces*, 2014 secondo cui nei disordini antigovernativi del luglio 2013 sono stati uccisi dalle forze dell'ordine circa 800 oppositori politici. Similmente, Amnesty International ricorda nel solo 2014, oltre 1100 membri dei Fratelli musulmani sono stati oggetto di sentenze di morte. In tal senso si veda, AMNESTY INTERNATIONAL, *Egypt unfair trial, death sentences make mockery of justice*, 2014. Ulteriori conferme in questo senso sono rappresentate dai molteplici comunicati e rapporti del Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione Africana disponibili sul sito <http://www.peaceau.org/en/>.