

Discriminazione nella concessione della cittadinanza ad un gruppo etnico/religioso e diritti dell'uomo (Decisione della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sulla Comunicazione 318/06 – *Open Society Justice Initiative c. Costa d'Avorio*).

La decisione in commento è stata adottata dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (di seguito "Commissione") nella sessione del 18-28 febbraio 2015 ed è stata pubblicata il 27 maggio 2016 in seguito all'approvazione del rapporto annuale della Commissione da parte della Conferenza dell'Unione Africana.

Con tale decisione la Commissione si è pronunciata su una comunicazione presentata dalla *Open Society Justice Initiative Organization*, un'organizzazione che si propone di offrire sostegno legale a determinati gruppi di individui nella denuncia di situazioni di abuso di diritti umani.

Nel caso di specie, la *Open Society Justice Initiative Organization* ha rappresentato gli interessi di un gruppo di soggetti africani residenti nel Nord della Costa d'Avorio, i Dioulas, che lamentavano di essere stati discriminati dalla Costa d'Avorio sulla base della loro etnia e delle loro professioni religiose.

In particolare, l'Organizzazione ha rilevato che, sotto la Presidenza di Henri Konan Bédié, successore di Houphouët-Boigny, all'interno del Paese vi furono aspre divisioni, causate soprattutto dalla politica di *ivorité* attuata dal Governo in carica. Tale politica riconosceva il diritto alla cittadinanza ivoriana solamente agli individui nati in Costa d'Avorio da entrambi i genitori ivoriani, con la conseguenza che a circa il 30% della popolazione, tra cui persone nate e vissute in Costa d'Avorio per tutta la loro vita, sono stati applicati divieti di accesso alle terre, di voto e di partecipazione alla vita pubblica.

Secondo l'Organizzazione ricorrente, le ragioni della nascita della politica di *ivorité* risulterebbero dalla necessità di non ammettere la candidatura alle elezioni presidenziali di Alassane Dramane Ouattara, membro dell'etnia dei Dioulas e considerato il naturale successore dell'ex Presidente Houphouët-Boigny.

La politica di *ivorité* vide un rafforzamento a seguito del colpo di stato avvenuto nel 1999, quando venne inserito un nuovo requisito per l'ammissione delle candidature alle elezioni presidenziali, ovvero l'aver mantenuto la cittadinanza ivoriana per tutta la vita. Venne rigettata, quindi, dalla Suprema Corte della Costa d'Avorio la candidatura del Sig. Ouattara, che per un periodo della sua vita ebbe la cittadinanza del Burkina Faso.

Un nuovo colpo di stato nel 2002 provocò una netta divisione del Paese tra il Sud, a fianco del Governo, e il Nord, con i ribelli. In particolare, si assistette allo sviluppo di un nazionalismo xenofobo da parte delle autorità nei confronti dei Dioulas del Nord del Paese che sfociò in uccisioni sommarie e nel diniego di emissione di documenti di identità e di passaporti.

Sulla base delle suesposte considerazioni l'Organizzazione ha lamentato, innanzi alla Commissione, la violazione da parte della Costa d'Avorio nei confronti della comunità dei Dioulas dei seguenti articoli della Carta africana: art. 2 (libertà dalla discriminazione); art. 3 (uguaglianza davanti alla legge); art. 4 (diritto alla vita); art. 5 (diritto al riconoscimento della personalità giuridica e divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti); art. 6 (diritto alla protezione da arresti arbitrari); art. 12 (libertà di movimento); art. 13 (diritto alla partecipazione alla vita pubblica); art. 14 (diritto alla proprietà); art. 18 (diritto alla famiglia e al rispetto di gruppi vulnerabili); art. 22 (diritto allo sviluppo economico e sociale).

La *Open Society Justice Initiative Organization* ha, quindi, richiesto alla Commissione di accertare le suddette violazioni da parte della Costa d'Avorio e di chiedere allo Stato convenuto di provvedere ad una modifica della legislazione nazionale sulla cittadinanza, di porre fine alle discriminazioni, di costituire un organismo che assista i rifugiati nell'acquisizione della cittadinanza, oltre ad un'equa soddisfazione in favore delle vittime.

La comunicazione è stata presentata alla Commissione africana nel 2006 e, dopo un'iniziale apertura ad una composizione amichevole della controversia da parte della Costa d'Avorio, che

tuttavia non ha avuto un seguito, i Commissari sono stati chiamati a pronunciarsi sull'ammissibilità e sul merito del ricorso proposto.

Per quanto riguarda l'ammissibilità della comunicazione presentata, la Commissione ha ritenuto soddisfatte tutte le condizioni di procedibilità richieste dall'art. 56 della Carta: in particolare, per quanto attiene alla regola dell'esaurimento dei ricorsi interni, di cui il Governo lamentava il mancato rispetto da parte dell'Organizzazione, la Commissione ha riconosciuto che, a causa del clima di paura e persecuzione all'epoca dei fatti, non è stato possibile far riferimento ai rimedi interni per la risoluzione delle controversie e che le violazioni lamentate sono state di massa e di rilevante gravità¹.

Per quanto attiene al merito, la Commissione ha proceduto nell'accertamento delle violazioni lamentate, sulla base di quanto allegato dalle Parti.

Con riferimento all'asserita violazione degli artt. 2 e 3 della Carta, avendo l'Organizzazione ricorrente lamentato che vi erano state discriminazioni nell'acquisizione del diritto di cittadinanza sulla base delle loro origini etniche e delle loro professioni religiose (islamiche), la Commissione ha constatato che: vi sono stati problemi circa l'emissione dei documenti di identità; alcuni documenti d'identità sono stati sequestrati dalla polizia; la candidatura del Sig. Ouattara è stata annullata dalla Suprema Corte con una decisione del tutto discrezionale; vi è stata la rimozione di migliaia di nomi dalla lista dei votanti (solo perché i loro cognomi erano "sounding-Muslim"). Da queste considerazioni, la Commissione ha ritenuto che vi è stata una discriminazione non giustificata nei confronti del gruppo².

La Commissione ha, inoltre, rilevato che si riscontra una violazione dell'art. 3 della Carta ogni qualvolta venga violato l'art. 2³, sostenendo quindi che nel caso di specie vi è stata anche una compromissione del diritto all'uguaglianza davanti alla legge consacrato nell'art. 3.

Per quanto attiene alla lamentata violazione dell'art. 5 della Carta, che tutela il diritto alla cittadinanza, la Commissione ha ritenuto sussistente il diritto del gruppo dei Dioulas a possedere la cittadinanza ivoriana sulla base di alcune considerazioni storiche (in particolare, ha accertato che tale gruppo ha vissuto in Costa d'Avorio dal tredicesimo secolo fino alla dichiarazione di indipendenza del 1960 e, quindi, alla nascita dal punto di vista giuridico di tale Stato); sulla base di alcune considerazioni normative (la legge interna sulla nazionalità è stata ritenuta piuttosto vaga e ciò ha comportato un'eccessiva discrezionalità in capo alle autorità locali che hanno deciso sul riconoscimento o meno di tale diritto); dalla natura monista dell'ordinamento della Costa d'Avorio, da cui deriva la prevalenza del diritto internazionale sulla cittadinanza (le Convenzioni ONU sull'apolidia) sulle norme nazionali in materia piuttosto vaghe. La Commissione ha ritenuto, inoltre, che vi è stata una violazione del diritto alla dignità di tali soggetti, poiché il rifiuto all'emissione dei documenti di identità ha comportato l'impossibilità per tali soggetti di vivere in dignità in Costa d'Avorio come membri della società ivoriana⁴.

¹ Merita un breve accenno l'interessante richiamo della Commissione alla propria giurisprudenza sulla mancanza di necessità del rispetto della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni a determinate condizioni: in ACHPR, decisione sulle comunicazioni 147/95 e 149/96 - *Jawara c. Gambia* (2000) e ACHPR, decisione sulla comunicazione 205/97 - *Aminu c. Nigeria* (2000), la Commissione ha affermato che in situazioni nelle quali la stessa proposizione del ricorso potrebbe causare paura o costituire un rischio per la vita del ricorrente o per la vittima, i rimedi interni non sono da considerare disponibili.

² Risulta a tal proposito interessante notare che al punto 144 della decisione, la Commissione definisce quale discriminazione "any act aimed at distinction, exclusion, restriction or preference based on one of the reasons listed under Article 2 of the Charter, and which aims at or has the effect of annulling or restricting recognition, enjoyment or exercise by all persons and on an equal basis, of all rights and freedoms", richiamando quanto già statuito in ACHPR, decisione sulla comunicazione 294/04 - *Meldrum c. Zimbabwe* (2009).

³ In particolare, la Commissione ha stabilito, al punto 155 della decisione, che "whenever a violation of Article 2 of the Charter is established, the rights under Article 3 have necessarily been violated. The only exception to this logical position is applicable when the discrimination authorized by law is justifiable and proportionate to the targeted goal".

⁴ Richiama l'attenzione quanto affermato dalla Commissione in tema di dignità: in particolare, si è rilevato che alcuni dei diritti protetti dalla Carta africana hanno "a supreme and dependent relationship" con il diritto

La Commissione nel punto 125 della sua decisione ha constatato l'esistenza di due gruppi di Dioulas: i Dioulas di prima generazione che avrebbero diritto alla cittadinanza "by origin" per le considerazioni di tipo storico e normativo suesposte e perché anche ai sensi del codice sulla nazionalità ivoriana non vi può essere alcuna limitazione di tale diritto nei loro confronti non potendo essere considerati stranieri neanche i loro discendenti di sangue; e i Dioulas di seconda generazione, ovvero coloro che sono emigrati in Costa d'Avorio dopo la dichiarazione di indipendenza nell'ambito della politica "pro-immigrazione" del Presidente Houphouët-Boigny. La Commissione ha considerato, inoltre, le riforme legislative richiamate dalla Costa d'Avorio in difesa dall'accusa di aver violato arbitrariamente il diritto alla cittadinanza del gruppo dei Dioulas, ritenendole tuttavia inefficaci, poiché le disposizioni novellate hanno mantenuto un carattere vago lasciando ancora un eccessivo margine di discrezionalità in capo alle autorità nazionali competenti.

Per quanto attiene alla lamentata violazione dell'art. 12 della Carta, che riconosce il diritto alla libertà di movimento, la Commissione ha ritenuto che il rifiuto da parte delle autorità di emettere passaporti ha comportato la violazione del loro diritto alla libertà di muoversi all'interno del Paese e di uscire dalla Costa d'Avorio.

La Commissione ha poi accertato la violazione dell'art. 13 della Carta, nella parte in cui esso riconosce il diritto di accesso agli uffici pubblici, avendo ritenuto che i soggetti in questione sono stati discriminati nella ricerca di un lavoro presso tali uffici, che non sono stati rappresentati dai pubblici poteri, che non hanno avuto la possibilità di votare né di essere eletti e che hanno subito una maggiorazione sul prezzo dei trasporti pubblici.

La Commissione ha sostenuto, inoltre, che vi è stata una violazione del diritto dei Dioulas alla proprietà, stabilito nell'art. 14 della Carta, dal momento che non gli è stato concesso di divenire proprietari di terre in Costa d'Avorio, e una violazione del loro diritto ad ottenere un lavoro senza discriminazioni, riconosciuto dall'art. 15 della Carta, poiché, senza un valido certificato di nazionalità, gli è stato impedito di avere accesso al lavoro "in formal sector", ovvero in regola, e di percepire un salario.

I Commissari hanno anche accertato che i soggetti rappresentati hanno subito una violazione del diritto all'unità familiare, stabilito dall'art. 18 della Carta, come diretta conseguenza della violazione del diritto alla libertà di movimento, non potendo incontrare i congiunti residenti in altre regioni dello Stato, e dell'art. 22 della Carta, ovvero quello che riconosce il diritto collettivo allo sviluppo sociale ed economico, poiché il mancato riconoscimento dello *status* giuridico di cittadini ha comportato la loro impossibilità di partecipare allo sviluppo socio-economico personale e del Paese⁵.

In conclusione, la Commissione ha considerato violato anche l'art. 1 della Carta, ovvero quello che impone agli Stati membri di predisporre tutte le misure necessarie a garantire il rispetto dei diritti compresi nella Carta, come conseguenza delle accertate violazioni degli articoli richiamati. In base all'accertamento delle violazioni indicate, la Commissione ha ritenuto che nel caso di specie sarebbe necessario modificare la legislazione nazionale attuale ed istituire un sistema anagrafico basato sul certificato di nascita. È stato, inoltre, individuata come misura compensativa a titolo di risarcimento l'adozione di misure legislative, amministrative e regolamentari.

alla dignità e che anche i giudici di altri sistemi regionali, quali la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo, hanno ritenuto che la dignità e lo *status* giuridico siano interdipendenti.

⁵ Rilevanti appaiono, a questo punto, il riconoscimento della natura della Carta africana come strumento internazionale "pioniere" per la proclamazione e la garanzia del diritto allo sviluppo e il richiamo della Commissione alle fonti internazionali e alla giurisprudenza nazionale e di altri sistemi regionali sul diritto allo sviluppo sociale ed economico: a tal proposito, vengono richiamati la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986 dell'Assemblea generale ONU e alcuni casi giurisprudenziali decisi dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo e da alcuni tribunali nazionali.

Merita in questa sede di essere richiamato, per affinità di tematiche affrontate e somiglianza delle violazioni lamentate ed accertate, il caso *The Nubian Community c. Repubblica del Kenya* deciso dalla Commissione nella stessa sessione del febbraio 2015 in cui è stato affrontato il caso *Open Society Justice Initiative c. Costa d'Avorio* e pubblicato il 30 maggio 2016.

Anche tale caso è stato proposto dalla *Open Society Justice Initiative Organization*, che ha rappresentato, assieme all'Istituto per i diritti umani e lo sviluppo in Africa, gli interessi della Comunità nubiana del Kenya, un gruppo di individui provenienti dal Nord del Sudan stabilitisi in Kenya a seguito del reclutamento da parte delle forze coloniali britanniche agli inizi del 1900.

La Commissione, dopo aver ritenuto soddisfatte le condizioni di ammissibilità del ricorso, ha accertato nel merito, ai punti 121 ss. della decisione, che vi è stata una violazione degli artt. 2 e 3 della Carta dal momento che i soggetti rappresentati sono stati discriminati dal Kenya sulla base della loro etnia e della loro religione, essendo stati sottoposti ad un lungo procedimento di valutazione per l'emissione dei loro documenti d'identità, al fine di ottenere il riconoscimento della cittadinanza keniota e per l'accesso ai servizi pubblici del Paese, non richiesto agli altri kenioti (in particolare, gli è stato richiesto di pagare una quota alla Corte competente, di fornire documenti aggiuntivi, di incontrare magistrati).

Le organizzazioni ricorrenti hanno lamentato, poi, che vi è stata una violazione dell'art. 5 della Carta, poiché la procedura per la richiesta dei documenti d'identità ha rappresentato un'arbitraria privazione del loro diritto alla cittadinanza effettiva, impedendo il riconoscimento della loro personalità giuridica, rilevando che i nubiani del Kenya hanno vissuto nel Paese per più di un secolo, che per molte generazioni il Kenya ha costituito l'unico Paese nel quale tutte le famiglie hanno fissato le loro radici e che come comunità hanno perso tutti i loro legami sociali, economici e politici con il Sudan.

La Commissione ha ritenuto, quindi, che vi è stata una violazione dell'art. 5 della Carta africana poiché i soggetti in questione non hanno avuto la possibilità di ottenere una cittadinanza alternativa⁶ e poiché il rifiuto da parte delle autorità kenioti di accordare la cittadinanza ai nubiani arrivati negli anni quaranta del XX secolo e il perpetuarsi di uno *status* giuridico incerto per tutti gli appartenenti a questa comunità sono stati ingiustificati e arbitrari⁷.

⁶ Interessante il riferimento della Commissione alla Carta africana sui diritti e il benessere del bambino, dalla cui ratifica discende l'obbligo per il Kenya di assicurare che la costituzione interna riconosca i principi in base ai quali un bambino deve acquisire la cittadinanza dello Stato in cui nasce se, al momento della nascita, non è riconosciuta cittadinanza da parte di altri Stati nel rispetto della legge interna. A tal proposito, viene anche richiamato il caso proposto dalle stesse organizzazioni ricorrenti sempre contro il Kenya, ma nell'interesse dei bambini dei discendenti nubiani in Kenya nei confronti del Kenya, nel quale il Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino ha ritenuto applicabile l'obbligo di cui sopra (ACHPR, decisione sulla comunicazione 2/09 - *Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative on Behalf of Children of Nubian Descent in Kenya c. Kenya* (2011)).

⁷ Oltre alle richiamate violazioni, la Commissione ha ritenuto che vi è stata, nel caso di specie, violazione anche degli artt. 1 (obbligo da parte degli Stati di riconoscere e assicurare i diritti contenuti nella Carta), 12 (diritto alla libertà di movimento), 13 (diritto di partecipazione alla vita pubblica), 14 (diritto alla proprietà), 15 (diritto di accesso al lavoro), 16 (diritto alla salute), 17(1) (diritto ad un equo accesso all'educazione) e 18 (diritto alla famiglia) della Carta africana.