

Osservazioni a margine del caso
Sohaib Emad in tema di
ammissibilità delle riserve egiziane
alla Carta africana sui diritti e il
benessere del minore



Osservazioni a margine del caso *Sohaib Emad* in tema di ammissibilità delle riserve egiziane alla Carta africana sui diritti e il benessere del minore*

Nota a [ACERWG, decisione sulla ammissibilità 1/2017 della comunicazione Dalia Lofty on behalf Sohaib Emad v. Government of Arab Republic of Egypt \(2017\)](#)

Nel recente caso *Sohaib Emad*, deciso con una pronunzia del maggio 2017, resa pubblica il 25 ottobre successivo¹, il Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore (ACERWC), l'organo di controllo della Carta africana sui diritti ed il benessere del minore (ACRWC) ha avuto l'opportunità di esprimersi in merito alla conformità delle riserve apposte dall'Egitto a talune disposizioni della predetta Carta².

Il Comitato è stato investito da una comunicazione presentata da un cittadino egiziano ai sensi dell'art. 44, par. 1, della Carta che, com'è noto, regola il meccanismo di controllo del trattato basato su istanza di parte³. In particolare, in virtù della predetta norma, il Comitato può ricevere ed esaminare, *inter alia*, comunicazioni individuali. Si tratta di un meccanismo, giova fin d'ora sottolineare, anche ai fini di una migliore comprensione

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ Cfr. *Decision on Admissibility No. 001/2017, Communication No. 009/Com/001/201, Dalia Lofty on behalf Sohaib Emad v. Government of Arab Republic of Egypt*.

² Sulla Carta, v., tra gli altri, H. Gherari, *La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, in *Études internationales*, 1991, pp. 735-751; M. Gose, *The African charter on the Rights and Welfare of the Child. An assessment of the Legal value of its Substantive Provisions by Means of a Direct Comparison to the Convention on the Rights of the Child*, Belville, 2002; T. Kamto, *The African charter on the Rights and Welfare of the Child. A Socio-Legal Perspective*, Cape Town, 2009.

³ Il termine "parte" è inteso in senso ampio. Ai sensi dell'art. 44, par.1, il Comitato, infatti, «[...] may receive communication, from any person, group or non- governmental organization recognized by the Organization of African Unity, by a Member State, or the United Nations relating to any matter covered by this Charter».

della presente trattazione, che, a differenza di quello previsto dal recente Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino del 2011⁴, ha carattere obbligatorio⁵.

Tutto ciò premesso, in punto di fatto, l'autore della comunicazione, minorenne all'epoca dei fatti, si doleva dei maltrattamenti subiti durante il suo fermo di polizia (durato 40 giorni presso la stazione di polizia di Mansura)⁶, nonché delle condizioni inumane di detenzione cui era stato sottoposto dopo il suo trasferimento presso il *Dekernes Correctional Facilities*, quali sovrappopolamento e umidità delle celle (oltre al fatto di essere costretto a dormire sul pavimento).

Il Comitato, rigettata la richiesta di misure cautelari poiché, anche alla luce della giurisprudenza della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, espressamente richiamata nella decisione in commento, «[...] has not been provided with adequate evidence that there is a situation of gravity and urgency that can result in an irreparable harm in violation of the rights provided in the Charter», ha dichiarato inammissibile la comunicazione individuale per il mancato rispetto della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni.

Volendo prescindere dalla correttezza o meno della soluzione offerta dal Comitato, il caso in esame è senz'altro meritevole di attenzione in quanto l'organo di controllo, come anticipato, ha avuto occasione di pronunciarsi e dunque di chiarire alcuni aspetti significativi in materia di riserve alla Carta. Lo Stato convenuto, infatti, dopo aver ricevuto la rituale notifica del deposito della comunicazione individuale, con una lettera datata 6 maggio 2016 eccepiva, in via preliminare, l'incompetenza del Comitato ad occuparsi della predetta comunicazione in relazione ad alcune riserve⁷ miranti ad escludere l'applicazione degli articoli 44 e

⁴ Com'è noto, il citato terzo Protocollo, in vigore dal 2014, nell'intento (non completamente riuscito) di rafforzare il sistema di garanzia della Convenzione, attribuisce all'organo di controllo la possibilità di ricevere comunicazioni individuali, nonché, previa accettazione delle rispettive clausole facoltative, comunicazioni interstatali (art. 12) e, in presenza di determinati presupposti, di svolgere inchieste (artt. 13-14). Su questo Protocollo, v., tra gli altri, G. De Beco, *The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications procedure: Good News?*, in *Human Rights Law Review*, 2013, pp. 367-387; I. Ingravallo, *La tutela internazionale dei minori dopo l'entrata in vigore del terzo Protocollo opzionale alla Convenzione del 1989*, in *La Comunità internazionale*, 2014, pp. 341-357.

⁵ Considerando il periodo storico in cui la Carta africana è stata adottata (1990), appena un anno dopo l'approvazione della citata Convenzione sui diritti del bambino, tale meccanismo ha rappresentato un'importante novità e tuttora costituisce uno dei pilastri fondamentali su cui è improntato l'intero sistema di garanzia della Carta. Per una lettura in chiave comparativa dei due sopracitati strumenti internazionali v., tra i più recenti contributi, O. Ekundayo, *Does the African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC) only Underlines and Repeats the Convention on the Rights of the Child (CRC)'s Provisions?: Examining the Similarities and the Differences between the ACRWC and the CRC*, in *International Journal of Humanities and Social Science*, 2015, pp. 143-158.

⁶ L'autore della comunicazione, al momento dell'arresto quindicenne, riferisce, in particolare, di essere stato «subjected to beating, including kicks and punches in different parts of his body [...]». Cfr. *Decision on Admissibility No. 001/2017*, cit., par. 5.

⁷ Cfr. *Decision on Admissibility No. 001/2017*, par. 2.

45 della Carta⁸. Il fine delle predette riserve eccezionali, con tutta evidenza, era quello di sottrarre lo Stato a forme di controllo sul rispetto degli obblighi pattizi in qualche misura più “invasive” rispetto a quelle basate sul mero esame dei rapporti periodici⁹. In proposito, può essere utile ricordare che, a parte il già citato art. 44 che, come si è detto, individua i soggetti legittimati a proporre una comunicazione, l’art. 45, in particolare, dà la possibilità al Comitato, a determinate condizioni, di effettuare inchieste su qualsiasi questione riguardante l’applicazione della Carta; inchieste che possono comportare anche visite *in loco*¹⁰. Non occorre spendere molte parole per sottolineare l’importanza di quest’ultimo strumento a disposizione dell’organo; senza entrare nei dettagli, in questa sede basterà rammentare che attraverso le cd. *Country visits* il Comitato africano può ricercare e raccogliere in prima persona informazioni da qualsiasi fonte, nonché fare un approfondito esame sul reale stato di applicazione delle disposizioni della Carta all’interno dello Stato.

Ritornando all’esame della vicenda che a noi interessa, il successivo 30 gennaio 2017, l’organo di controllo della Carta, sempre attraverso questo contraddittorio cartolare, ha respinto l’eccezione di incompetenza con una prima osservazione di carattere generale secondo cui le «[...] *reservations entered by the State party are incompatible with the purpose and object of the ACRWC*»¹¹.

Al fine di chiarire meglio la sua posizione, il Comitato ha poi affermato, sia pure in termini apodittici, che l’apposizione di riserve «[...] *on procedural matters of a human rights treaty is generally incompatible with the purpose and objective of the treaty under international human rights law*»¹².

⁸ Le altre riserve formulate dall’Egitto riguardano l’art. 21, par. 2, che regola gli obblighi degli Stati parti in materia di contrasto del fenomeno del matrimonio precoce, l’art. 24 in materia di adozioni, e alcune disposizioni contenute nell’art. 30 dedicato alla tutela dei figli delle madri detenute. Cfr. ACERWC, *Ratification Table*, disponibile sul sito <http://www.acerwc.org/reservations/> (ultimo accesso 31 ottobre 2017). Riserve che, anche ad una prima lettura, a parere di chi scrive, risultano anch’esse di dubbia compatibilità con l’oggetto e lo scopo del trattato.

⁹ In generale, sulle procedure di controllo internazionali e in particolare sui limiti dei meccanismi di monitoraggio basati sull’esame dei rapporti periodici, v. A. Weber, *Les mecanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l’homme*, Paris, 2008, spec. pp. 207-225.

¹⁰ A tal fine, il Comitato ha adottato nel 2006 apposite linee guida che disciplinano gli obiettivi e le diverse tipologie di inchieste, nonché la composizione e i metodi di lavoro delle commissioni investigative. Gli Stati sono tenuti a fornire ampia collaborazione in tutte le varie fasi dell’attività di inchiesta tanto è vero che il Segretario del Comitato, prima dell’inizio della missione investigativa, deve acquisire per iscritto l’accettazione dei c.d. *Termes of reference* della missione, annessi alle citate linee guida. Nella prassi, il Comitato ha fatto un uso piuttosto parsimonioso di questa competenza che, giova anche in questo caso ricordare, ha carattere obbligatorio. Ad oggi, infatti, l’organo di controllo ha svolto, a partire dal 2014, missioni di inchiesta solo nella Repubblica Centrafricana e nel Sud Sudan, al termine delle quali sono stati pubblicati i rapporti finali che includono le raccomandazioni formulate. Si tratta di una prassi interessante (che non può essere oggetto di approfondimento in questa sede) anche perché entrambi i Paesi (nel momento in cui è stata effettuata l’inchiesta) non avevano ancora ratificato la Carta. I rapporti finali della missione d’inchiesta sono consultabili sul sito del Comitato: <http://www.acerwc.org/investigation/missions-reports/>.

¹¹ Cfr. *Decision on Admissibility No. 001/2017*, cit., par. 2. Il corsivo è nostro.

¹² *Ibid.* Il corsivo è nostro.

Pertanto, dopo aver determinato nel caso di specie l'inammissibilità delle riserve egiziane, l'organo di controllo ha deciso di continuare «with the proceedings of the Communication».

Quale immediata considerazione si può trarre dalle considerazioni che precedono. Per un verso, risulta evidente che, nonostante il silenzio della Carta al riguardo, il Comitato, in linea con la prassi e la giurisprudenza di altri organi internazionali di controllo sui diritti umani¹³, ha riconosciuto la propria competenza a decidere in tema di compatibilità di una riserva formulata da uno Stato parte¹⁴; per altro verso, ancora una volta in un regime di continuità con gli altri organi internazionali di controllo, ad avviso del Comitato la riserva inammissibile è come se non fosse stata formulata e dunque, nel caso di specie, l'Egitto continua ad essere vincolato alla Carta, incluse le norme che sono state oggetto della riserva (ossia gli articoli 44 e 45)¹⁵.

A conferma di quanto appena illustrato, in un altro caso contro l'Egitto, deciso a maggio 2017 e anch'esso reso pubblico il 25 ottobre successivo¹⁶, avente ad oggetto una comunicazione presentata da un cittadino egiziano, sempre ai sensi del citato art. 44 della Carta¹⁷, il Comitato africano ha ribadito la sua competenza in merito all'esame della comunicazione, pur pervenendo ad una analogha declaratoria di manifesta inammissibilità (ancora una volta a causa del mancato rispetto della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni).

Per quanto possa sembrare una considerazione semplicistica, l'orientamento del Comitato rispetto all'inammissibilità della riserva egiziana appare del tutto condivisibile e dunque va accolto favorevolmente. Vale la pena di ricordare a questo riguardo che la Carta africana sui diritti ed il benessere del minore non contiene una disposizione espressa in materia di riserve, a differenza della citata Convenzione delle Nazioni

¹³ A titolo esemplificativo, viene in rilievo a questo riguardo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché la prassi del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite.

¹⁴ Per un approfondimento sulla competenza dei *treaty bodies* ad accertare l'ammissibilità delle riserve, si rinvia a K. McCall-Smith, *Reservations and the Determinative Function of the Human Rights Treaty Bodies*, in *German Yearbook of International Law*, 2011, pp. 521-563.

¹⁵ In generale sulle riserve ai trattati sui diritti umani v., tra gli altri, R. Baratta, *Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties Be Disregarded?*, in *European Journal of International Law*, 2000, pp. 413-425; A. Pellet, *Reservations to Treaty and the Integrity of Human Rights*, in S. Scheeran, N. S. Rodley, *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, London, New York, Routledge, 2013, pp. 323-338; S. Marchisio, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, pp. 113-117.

¹⁶ Cfr. *Decision on Admissibility No. 002/2017*, cit.

¹⁷ Anche nel predetto caso, l'autore della comunicazione, all'epoca dell'arresto quindicenne e con diversi problemi di salute (tra i quali una paralisi parziale del braccio destro), lamentava dei maltrattamenti subiti presso la stazione di polizia, nonché delle condizioni di detenzione imposte.

Unite sui diritti del bambino¹⁸. Tuttavia, è constatazione pacifica, anche alla luce della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che uno Stato, in assenza di divieti espliciti, possa formulare una riserva al momento della firma, ratifica, accettazione, approvazione o accessione, purché, in linea con lo storico parere della Corte internazionale di giustizia del 1951 relativo alle riserve alla Convenzione del 1948 per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio¹⁹, essa sia compatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato²⁰.

Dubbi di compatibilità che, a ben vedere, risultavano palesemente evidenti, nonostante la sorprendente assenza di obiezioni nei confronti delle predette riserve egiziane formulate dagli altri Stati parti alla Carta²¹; dubbi che peraltro erano già stati sottolineati anche in un precedente contributo di chi scrive²². Lo stesso Comitato, in aggiunta alle considerazioni che precedono, prima di essere investito della comunicazione in commento, aveva sollecitato l'Egitto, evidentemente senza alcun esito, a revocare le riserve formulate²³, in particolare, in occasione dell'esame dei rapporti periodici sull'applicazione delle disposizioni convenzionali²⁴. In altre parole, ci si trova di fronte ad una presa di posizione in qualche misura prevedibile, oltre che vivamente auspicata, anche al fine di evitare un indebolimento della portata "innovatrice" contenuta nelle norme oggetto di riserva che, come si è detto, rappresentano uno dei principali punti di forza della Carta africana, a differenza di analoghi strumenti internazionali a carattere universale che del pari sono dedicati alla tutela dei diritti dei minori²⁵. In ogni caso, a prescindere dai predetti rilievi comparativi, nonché dal più volte

¹⁸ Cfr. Art. 51 della Convenzione.

¹⁹ Cfr. *International Court of Justice, Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, I.C. J. Reports*, 1951, p. 15 ss.

²⁰ Sempre in chiave comparativa, fortunatamente, il numero degli Stati che hanno formulato riserve alla Carta africana risulta di gran lunga inferiore rispetto alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino. Nel momento in cui si scrive (ottobre 2017) a parte l'Egitto solo altri tre Paesi hanno formulato riserve e segnatamente il Sudan, la Mauritania e il Botswana. In proposito, va segnalato che anche in relazione alle riserve apposte da alcuni dei predetti Paesi emergono analoghi dubbi di compatibilità.

²¹ Ad essi, infatti, anche alla luce del diritto internazionale generale, spetta il diritto di formulare obiezioni alle riserve apposte da altri Stati alla Carta. Per un approfondimento sulle obiezioni alle riserve, v., per tutti, L. Migliorino, *Le obiezioni alle riserve nei trattati internazionali*, Milano, 1997, spec., pp.45-46.

²² Al riguardo, sia consentito rinviare a Manca L., *I minori nel sistema africano di tutela dei diritti umani*, in *Scritti in Memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, spec. pp. 855-856.

²³ Peraltro, è appena il caso di ricordare, l'Egitto è l'unico Stato che ha formulato una riserva eccezionale di questo tenore.

²⁴ Cfr. *Concluding Recommendation by the African Committee of Experts on the rights and welfare of the Child (ACERWC) on the Arab Republic of Egypt Report on the status of implementation of the African Charter on the Rights and Welfare of the Children*. Il documento è disponibile al seguente indirizzo web: http://www.acerwc.org/download/concluding_observations_egypt/?wpdmdl=8743. In assenza di indicazioni specifiche, è da ritenere che l'invito del Comitato si possa estendere a tutte le riserve formulate dall'Egitto.

²⁵ Non a caso, il già citato terzo Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, nel momento in cui si scrive (ottobre 2017), è stato ratificato solo da 36 Stati. Ancor più basso è poi il numero delle

segnalato carattere innovativo, le norme oggetto di riserva egiziana, ancor più pragmaticamente, costituiscono il fulcro su cui si basa l'intero sistema di tutela dei minori il cui rispetto incondizionato è cruciale per dare effettività ai diritti protetti dalla Carta. Se così non fosse, infatti, ricorrendo al meccanismo delle riserve, il Comitato africano verrebbe nella sostanza “svuotato” della sua funzione principale di organo di monitoraggio; funzione – giova ancora una volta ricordare – che viene esercitata ancor più incisivamente, in particolare, attraverso la ricezione ed esame delle istanze di parte, nonché l'avvio di attività di inchiesta. Tutto ciò ovviamente a prescindere dal dibattito, che esula dalla presente trattazione, riguardante l'impatto delle decisioni rese dall'organo in parola a conclusione della sua attività di supervisione degli obblighi pattizi.

Avviandoci alla conclusione, l'orientamento dell'organo di controllo della Carta africana a sostegno dell'inammissibilità delle riserve concernenti norme che attengono al sistema di garanzia dei trattati in materia di diritti umani non può che essere valutato *in positivo*; certamente, questa posizione contribuisce a rafforzare il consolidamento a livello regionale di una prassi al riguardo già preesistente.

Tentando di esaminare la posizione del Comitato africano da una prospettiva di più ampio respiro, infatti, è piuttosto agevole osservare che essa si colloca in una prassi convenzionale (e non solo), almeno con riferimento alle Nazioni Unite, che già espressamente vieta l'apposizione di riserve che possano incidere sul funzionamento degli organi di controllo sul rispetto degli obblighi pattizi. In proposito, a mò di esempio, viene in rilievo l'art. 20, par 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale del 1965, secondo cui «A reservation incompatible with the object and purpose of this Convention shall not be permitted, nor shall a reservation the effect of which would inhibit the operation of any of the body established by this Convention be allowed. [...]»²⁶. Sul punto, vi sono poi significative prese di posizione da parte di alcuni *treaty bodies* onusiani anche in relazione a trattati che, del pari alla Carta africana sui diritti ed il benessere del minore, non regolano esplicitamente la possibilità per gli Stati di apporre riserve. Al riguardo, sempre a titolo esemplificativo, si può richiamare l'orientamento del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite. Nel ben noto *General Comment* n. 24, adottato l'11 novembre 1994, l'organo di controllo onusiano, esprimendosi specificamente in materia di riserve al Patto sui diritti civili e politici²⁷, ha assunto una posizione piuttosto

Parti contraenti che hanno depositato la dichiarazione facoltativa di accettazione della competenza del Comitato a ricevere comunicazioni interstatali (11) e significativamente, purtroppo, *nessuno* Stato parte al Protocollo ha accettato la norma che attribuisce al Comitato la possibilità di effettuare inchieste. In questo sconsigliato stato attuale delle ratifiche, per quanto rileva ai fini della presente trattazione, va osservato che l'Egitto ha ratificato solo la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, nonché i Protocolli addizionali del 2000.

²⁶ Il corsivo è nostro.

²⁷ Cfr. *General Comment No. 24* «on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocol thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant».

crisallina, oltre che radicale: poiché il predetto Patto prevede «for the better attainment of its stated objectives, a monitoring role for the Committee [...] reservations that purport to evade that essential element in the design of the Covenant, *which is also directed to securing the enjoyment of the rights*, are [...] incompatibile with its object and scope»²⁸. Siffatto orientamento è stato confermato anche nella prassi successiva e segnatamente in relazione ad una riserva formulata dal Pakistan al momento della ratifica del Patto sui diritti civili e politici, avvenuta nel 2010; riserva mirante ad escludere l'applicazione dell'art. 40 del Patto che, com'è noto, disciplina il sistema di controllo basato sull'esame dei rapporti periodici (peraltro unico meccanismo di monitoraggio a carattere obbligatorio!). In quell'occasione, il Comitato dei diritti umani, *inter alia*, nel ricordare che la predetta norma «[...] gives the Human Rights Committee the competence to consider and study reports submitted by the States Parties», ha correttamente specificato che «[t]his competence is of critical importance for the performance of the Committee's monitoring functions and essential to the *raison d'être* of the Covenant»²⁹. A conferma della manifesta inammissibilità della riserva pakistana, l'organo di controllo delle Nazioni Unite, dopo aver sottolineato che, in ogni caso, «[u]nder rule 70 of its rules of procedure, [...] can examine a State party's actions under the Covenant [anche] in the absence of a report»³⁰, a chiare lettere ha poi affermato che «The initial report of the Islamic Republic of Pakistan is due, according to article 40, paragraph 1 (a) of the Covenant, by 23 September 2011»³¹.

Si tratta di una prassi dalla quale il Comitato africano parrebbe non volersi (fortunatamente) discostare. Quest'ultima considerazione trae origine anche dalla lettura del citato documento inviato all'Egitto in cui, come si è visto, nel respingere il difetto di competenza sollevato, è contenuto un esplicito richiamo, ancorché generico, al “diritto internazionale dei diritti umani”; accezione piuttosto ampia che indubbiamente riassume anche la prassi appena illustrata. Questo approccio interpretativo riflette il metodo di lavoro “aperto” che caratterizza il Comitato; si tratta di tecniche decisionali perfettamente in linea con l'art. 46 della stessa Carta africana sui diritti ed il benessere del minore, rubricato “Sources of Inspirations”, che individua, a titolo esemplificativo, le norme internazionali, a carattere universale e regionale, dalle quali il Comitato trae spunti per lo svolgimento della sua attività di promozione e soprattutto di controllo sul rispetto dei diritti dei minori.

Luigino Manca

²⁸ *Ibid.*, par. 11. Il corsivo è nostro.

²⁹ Cfr. *Statement on the Reservation of Pakistan to Article 40*, in *Reports of the Human Rights Committee*, vol. I, New York, 2011, A/66/40, par. 48.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*