

RIUNIONE ANNUALE DEL CCBE

15 maggio 2009, Copenhagen

di Morten Kjaerum

Direttore dell'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Vienna

"L'Agencia dei diritti fondamentali e i diritti umani nell'U.E."

Gent.ma Presidente, Ministro Mikkelsen, Signore e Signori,

vi ringrazio per avermi invitato a questo incontro di oggi. E' per me un onore potermi rivolgere ad un gruppo tanto illustre a Copenaghen, mia città natale. Mi è stato chiesto di presentarvi la mia organizzazione, l'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, e lo farò rappresentando il nostro lavoro nel contesto più ampio dei diritti umani. Inizierò col dare prima alcuni esempi sul motivo per cui i diritti umani siano ancora un tema di discussione molto importante in Europa.

- Le aggressioni razziste contro i rom sono in aumento, ad esempio il mese scorso ne è stato assassinato uno e una giovane famiglia è stata gravemente ferita, mentre solo lo scorso fine settimana, ancora una volta, colpi di pistola sono stati sparati contro una casa occupata da loro. In un particolare Stato membro dell'Est europeo, la polizia sta lavorando per risolvere 18 diversi casi di aggressione contro questa popolazione anche con l'uso di armi da fuoco, granate e bombe molotov.
- L'antisemitismo è di nuovo in aumento;
- Gli omosessuali e in particolare i transessuali vengono brutalmente aggrediti e a volte anche uccisi, proprio a causa della loro identità sessuale;

- Ogni anno migliaia di bambini sono vittime della tratta verso l'U.E. per essere sfruttati nei settori dell'agricoltura, dell'industria o della prostituzione;
- E così via.

Questi sono fatti sconvolgenti per l'Europa. Perché essa si considera la culla e la garante dei diritti umani – e questo è vero quando si tratta di legislazione e di impegno della società civile. Ma dobbiamo renderci conto che, allo stesso tempo, c'è ancora una lunga strada da percorrere.

Prima di parlare dell'effettivo lavoro dell'Agenzia, vorrei iniziare facendo una panoramica sulla recente storia dei diritti umani e quanto questo abbia significato per l'Europa.

I. Quindi, quale azione concreta è stata adottata per migliorare la situazione dei diritti umani in Europa?

In primo luogo, vi è naturalmente la famosa **Dichiarazione universale dei diritti umani** del 1948. Le atrocità della Seconda guerra mondiale hanno portato la comunità internazionale ad adottare questo importante provvedimento in merito alla tutela dei diritti umani. La dichiarazione fu approvata dalla vasta maggioranza dei paesi dalle Nazioni Unite ed ha fermamente stabilito il ruolo dei diritti umani nella società del dopoguerra.

La dichiarazione è un documento molto importante, soprattutto perché ha avuto la valenza innovativa di spostare l'interesse dei diritti umani dal livello nazionale a quello internazionale. Con questo i diritti umani sono diventati una questione di legittimo interesse internazionale. Negli anni successivi al 1948 le disposizioni della Dichiarazione sono state rese giuridicamente vincolanti con le varie convenzioni dell'O.N.U.

Tuttavia, fino alla fine della Guerra Fredda, le convenzioni sono state utilizzate principalmente nel contesto della politica estera per richiamare l'attenzione sulle violazioni dei diritti umani nel mondo, dalla Cina al Cile, al Sud Africa e all'Unione Sovietica. Ciò ha significato che per decenni i diritti umani sono stati raramente menzionati in un contesto nazionale. Questa visione è cominciata a cambiare soltanto nel periodo di transizione dei primi anni '90, quando i diritti umani si sono sempre più legittimamente inseriti nel cuore degli stati democratici di tutto il mondo. E questa "acclimatazione" dei diritti umani è stata riconfermata in occasione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993.

Poco dopo la Dichiarazione Universale, il Consiglio d'Europa ha stipulato la **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**. Questa convenzione prevede, tra le altre cose, la costituzione di una Corte europea dei diritti dell'uomo per i ricorsi dei singoli individui. Qualunque persona ritenga che i suoi diritti siano stati violati nel quadro della Convenzione da uno stato contraente può presentare il caso alla Corte. La Convenzione europea è ancora l'unico accordo internazionale sui diritti umani che prevede un tale elevato grado di tutela dell'individuo. L'importanza di questo aspetto è dimostrato dal fatto che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha attualmente più di 100.000 cause in corso!

Ma per quanto riguarda l'U.E.? Quando le Comunità europee furono fondate, l'obiettivo principale era la tutela della pace e della stabilità in Europa. Di conseguenza, attualmente

l'articolo 6 del trattato sull'U.E. afferma che *“L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.”*

L'U.E. è stata spesso criticata come un gigante economico ma un nano dal punto di vista umanitario. Sebbene un certo numero di questioni rimangono ancora aperte, è certo che l'U.E. ha compiuto notevoli progressi nel campo dei diritti umani e non può più essere considerata così limitata. Permettetemi di darvi alcuni esempi:

- 1) la maggiore attenzione alla questione dei diritti umani è particolarmente evidente nei criteri di adesione applicati nel corso degli anni ai paesi candidati che desiderano aderire all'U.E. Siamo passati da una situazione in cui le elezioni democratiche sono stati criteri sufficienti per l'adesione di Grecia, Portogallo e Spagna alla condizione che la legislazione fosse coerente con i principi fondamentali dei diritti umani, prima dell'allargamento del 2004.
- 2) Otto anni fa l'U.E. ha dichiarato la propria Carta dei diritti fondamentali. La Carta dovrebbe diventare giuridicamente vincolante ai sensi del Trattato di Lisbona, ma vi si fa già riferimento da parte della Corte di giustizia europea.
- 3) L'U.E. ha adottato con successo una serie di sperimentali legislazioni antidiscriminatorie in corso di attuazione. Tali direttive hanno avuto un notevole impatto sullo sviluppo della legislazione e degli organismi di parità all'interno degli Stati membri.

Attualmente i cittadini dell'U.E. godono di uno dei più alti livelli di tutela al mondo. Questa normativa include quanto segue:

1. la **direttiva sull'uguaglianza razziale** (2000/43/CE), che vieta le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, e comprende settori quali l'accesso ai posti di lavoro, le condizioni di lavoro, l'accesso all'istruzione e alla formazione, le prestazioni di sicurezza sociale e assistenza sanitaria, e i diritti di acquisto o di affitto di beni e servizi, incluso l'alloggio.
2. La **direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione** (2000/78/CE), che stabilisce un prospetto generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e vieta la discriminazione sulla base della religione, invalidità, età o orientamento sessuale di una persona. Queste due direttive sull'uguaglianza sono state introdotte nel diritto nazionale di tutti gli Stati membri dell'U.E.
3. La **decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia**, volta a garantire che nell'U.E. il razzismo e la xenofobia siano punibili con sanzioni penali. Questa legge è stata adottata dal Consiglio ed è attualmente in fase di attuazione negli Stati membri.
4. L'ultima aggiunta a questa serie è la cosiddetta **direttiva orizzontale contro le discriminazioni**, che mira a garantire una tutela paritaria contro la discriminazione verso gruppi diversi. Questa normativa è stata adottata poiché, ai sensi della legislazione vigente, in molti Stati membri alcuni gruppi sono più tutelati di altri. Ad esempio, perché dovrebbe essere possibile citare in giudizio un padrone di casa per discriminazione contro un inquilino sulla base della etnicità o della identità

sessuale, ma non sulla base della religione, della età, della invalidità o dell'orientamento sessuale? Questo è solo un esempio, ma dimostra chiaramente che la tutela sulla discriminazione è lontana dall'essere paritaria. L'Agenzia dei diritti fondamentali è stata in grado di dimostrare questa disparità in molte delle sue relazioni, come ad esempio le nostre recenti relazioni sull'omofobia nell'U.E.

La Commissione europea ha risposto a questa disparità proponendo, nel luglio dello scorso anno, una legislazione antidiscriminatoria più approfondita che avrebbe colmato tali lacune. Il Parlamento europeo ha recentemente approvato la proposta della Commissione che adesso deve essere approvata dal Consiglio.

- 4) L'ultimo, ma non certo il meno importante, degli esempi dell'U.E. quale gigante dei diritti umani è l'esistenza dell'Agenzia dei diritti fondamentali dell'U.E., fondata dal Consiglio europeo nel febbraio 2007.

Perché la creazione di questa Agenzia rappresenta un punto di riferimento così importante? Non sto rimarcando questo fatto semplicemente perché sono orgoglioso della mia organizzazione e del suo operato, ma perché **un'organizzazione come l'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea è unica al mondo**. Naturalmente ci sono le istituzioni nazionali per i diritti umani in un numero sempre crescente di paesi. Infatti queste sono aumentate da 5 nel 1990 alle oltre 100 di oggi, un eccezionale sviluppo per i diritti umani. E' una novità che un organismo sovranazionale come l'U.E. abbia creato una tale struttura dimostrando la serietà con la quale l'U.E. si pone nei confronti della tutela dei diritti umani, non solo nel contesto della politica estera ma anche in quella "interna".

II. Detto questo, introduco la seconda parte della mia presentazione, ossia l'Agenzia dei diritti fondamentali e le sue funzioni.

Il nostro obiettivo generale è quello di rendere i diritti umani accessibili a tutti coloro che appartengono all'U.E. Secondo il nostro statuto, l'obiettivo è quello di offrire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali alle relative istituzioni, organi, uffici e agenzie della Comunità e dei suoi Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario.

Quindi il nostro compito principale è quello di offrire una valida consulenza ai *policy maker* su come migliorare la tutela dei diritti fondamentali. Per questo abbiamo bisogno di due elementi principali:

1. prima di tutto, di una conoscenza approfondita della natura e della valenza dei problemi e delle violazioni dei diritti fondamentali, perché senza una conoscenza approfondita è difficile sviluppare politiche mirate ed efficaci.
2. In secondo luogo, abbiamo bisogno di un'ampia rete di conoscenze in tutti gli Stati membri, che possa fornire informazioni sulle problematiche e sulle "prassi virtuose" e assisterci nella loro divulgazione.

Come raggiungere l'obiettivo?

1. Al fine di ottenere una conoscenza approfondita dei problemi realizziamo **studi e indagini**. Per dare alcuni esempi, negli ultimi tre mesi abbiamo pubblicato delle ampie relazioni sull'*antisemitismo*, l'*omofobia*, i *diritti del fanciullo* e la *discriminazione*

contro gli immigrati e le minoranze nell'U.E. Realizziamo importanti ricerche noi stessi, oppure indichiamo le disposizioni fondamentali ai nostri colleghi negli Stati membri dell'U.E., i quali ci forniscono le informazioni relative ai rispettivi paesi, che usiamo quindi come base per le nostre relazioni.

2. In secondo luogo, ci consideriamo come una istituzione basata su una rete di comunicazione. Con l'obiettivo di creare, per così dire, una "rete dei diritti fondamentali" in tutta l'U.E., abbiamo numerosi contatti e colleghi in tutti gli Stati membri: il nostro Consiglio di amministrazione è composto da una singola persona indipendente per ogni paese, la quale è sempre connessa alle istituzioni nazionali sui diritti umani o simili organi statuari. Per la prima volta, vi è un collegamento formale tra i nostri organi regionali sui diritti umani e i sistemi di tutela nazionali. Abbiamo i cosiddetti "ufficiali di collegamento" nei ministeri competenti di ciascuno Stato membro. Il Comitato scientifico ha stretti legami con la comunità accademica europea.

Ed infine, ma non meno importante, collaborano con noi molte organizzazioni non governative. In questo caso l'obiettivo è quello di sensibilizzare l'opinione pubblica sulle questioni relative ai diritti fondamentali e promuovere il dialogo con la società civile, che rappresenta un elemento molto importante nel settore dei diritti umani. Proprio la scorsa settimana c'è stato un incontro con circa 100 organizzazioni non governative in occasione del nostro "Programma sui diritti fondamentali" per discutere sulle attuali questioni relative ai diritti umani e studiare il modo migliore per lavorare insieme nella promozione dei diritti umani nei nostri paesi.

Questo per quanto riguarda la struttura del nostro lavoro. In merito al contenuto, l'Agenzia deve basare il proprio lavoro sulla Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., cercando di coprire tutte le principali questioni relative ai diritti umani riportate nel suddetto documento. Il Consiglio europeo decide quindi le priorità per i successivi 5 anni di lavoro dell'Agenzia. Attualmente queste priorità sono, tra le altre, le seguenti:

- il razzismo;
- la discriminazione basata su sesso, origine etnica, religione, invalidità, età o orientamento sessuale;
- i diritti del fanciullo;
- l'asilo, l'immigrazione e l'integrazione degli immigrati;
- i visti e i controlli alle frontiere;
- il diritto alla privacy;
- la protezione dei dati personali;
- l'accesso ad una giustizia efficiente e indipendente per tutti.

In verità resta ancora molto da fare in tutti questi settori, ma vorrei presentarvi alcuni esempi del nostro recente lavoro.

La **discriminazione** purtroppo è sempre stata presente e resta ancora un problema. Proprio nelle ultime settimane abbiamo pubblicato numerose relazioni che mostrano un quadro desolante per molti gruppi dell'U.E. Per esempio, la nostra relazione sull'omofobia

dimostra che le discriminazioni, le molestie e persino le violenze contro le persone LGBT (Lesbiche, Gay, Bisessuali e Transgender) sono diffuse in tutta l'U.E. La nostra rilevante Indagine sulle Minoranze e la Discriminazione per la quale, insieme a Gallup, abbiamo intervistato 25.000 persone appartenenti alle minoranze etniche di tutti i 27 Stati membri, ha rilevato che il 37% degli immigrati e delle minoranze intervistate afferma di aver subito personalmente discriminazione negli ultimi 12 mesi, e il 4% di aver subito personalmente un violento atto di razzismo. I livelli più alti di discriminazione sono stati segnalati dai rom, seguiti dagli africani. A peggiorare le cose, oltre l'80% non riporta questi incidenti ad un organismo o autorità competente. Ciò significa che la percentuale dei reati non dichiarati è estremamente elevata, che i responsabili restano impuniti, che le vittime non ottengono giustizia, e che i *policy maker* sono ostacolati nel prendere gli opportuni provvedimenti.

Ma come mai la situazione è ancora questa nonostante la nuova legislazione antidiscriminazione e tutti gli sforzi compiuti nel diritto penale? Perché delle buone leggi sono importanti, ma non sono sufficienti: devono essere riconosciute e applicate. Come può essere che l'80% degli immigrati e delle minoranze non conoscono alcuna organizzazione alla quale segnalare la loro discriminazione? Cosa ci fa capire questo sul livello di fiducia nelle nostre strutture incaricate all'applicazione della legge, quando due terzi degli immigrati e delle minoranze affermano che "non sarebbe cambiato niente nel segnalare" questi episodi di razzismo? E come può essere che nella maggior parte dei paesi vi sono ancora solo pochi casi in giudizio in materia di discriminazione, con poche sanzioni applicate? Perché solo tre Stati membri raccolgono approfonditamente i dati relativi alle violenze razziali? Come possono i nostri politici e dirigenti prevedere di creare politiche e azioni informative, se non conoscono la vera natura e la valenza dei problemi in primo luogo?

Il secondo esempio è il **traffico di minori**. E' noto il fatto che migliaia di bambini entrano nell'U.E. legalmente o illegalmente ogni anno e vengono inizialmente presi in cura presso i centri di asilo o altrove. Ma pochi giorni dopo scompaiono senza lasciare traccia, probabilmente portati alla prostituzione o messi a lavoro come schiavi moderni in fabbriche che li sfruttano o aziende agricole, o addirittura uccisi per i loro organi, e molto poco viene fatto a questo riguardo. L'Agenzia pubblicherà a breve una relazione su questo argomento, e speriamo di innescare un dibattito aperto e stimolare i *policy maker* a prendere più posizione su questo inaccettabile problema.

Infine vorrei menzionare la **protezione dei dati personali** come terzo esempio. Abbiamo aperto un nuovo capitolo sulla protezione dei dati personali con la lotta contro il terrorismo. L'11 settembre ha riportato ad oggi notevoli conseguenze sul modo di percepire i diritti umani. La normativa sulla sicurezza è stata modificata o introdotta, mentre probabilmente prima del 2001 tale normativa non sarebbe stata accettata dai parlamenti, dai media o dall'opinione pubblica.

Come vi sentite sapendo ad esempio che i dati relativi ai voli da voi effettuati vengono registrati e conservati? A questo proposito vorrei menzionare che l'Agenzia è stata invitata dalla ex Presidenza francese dell'U.E. a fornire il parere dei suoi esperti sul progetto di direttiva relativa alla Registrazione del Nome del Passeggero. Allo stesso modo, ci sono state chieste dalla Commissione U.E. informazioni sulla questione dei *Body scanner*.

Si è spesso affermato che è difficile trovare un equilibrio tra tutela da un lato e libertà individuali dall'altro. Bisogna ricordare che la sicurezza e i diritti fondamentali sono due facce della stessa medaglia, essendo entrambi parti integranti delle nostre democrazie. Dobbiamo anche ricordare a noi stessi che i diritti umani si basano sull'esperienza collettiva del genere umano su ciò che sfida in profondità la dignità dell'essere umano. Sono state adottati al fine di evitare di ripetere gli stessi errori e atrocità. Possiamo imparare dai nostri antenati e dalle comuni esperienze, che possono rappresentare una guida e un valido supporto nelle situazioni in cui devono essere prese difficili decisioni. Bisogna infine ricordare che i diritti umani sono di tutti.

Questi tre esempi sulla discriminazione, il traffico di minori e la protezione dei dati personali dimostrano che non esistono soluzioni facili. Le violazioni dei diritti umani si stanno ancora evolvendo, pertanto vi è la necessità di un dibattito e di un'azione concertata. Per quanto riguarda l'azione concertata, talvolta mi viene chiesto se non mi preoccupi la possibilità di una duplicazione del lavoro tra l'Agenzia per i diritti fondamentali e gli altri operatori del settore, come il Consiglio d'Europa, l'ONU o l'OSCE. No! Semmai il contrario. C'è talmente tanto lavoro da svolgere che dovremmo accogliere più organizzazioni e persone possibili che lavorino nel settore dei diritti umani. Naturalmente, allo stesso tempo dobbiamo stare attenti ad essere, tutti insieme, il più efficaci possibile, il che significa un buon coordinamento e azioni congiunte. Questo viene eseguito attraverso periodiche riunioni di lavoro, il frequente scambio di informazioni, dichiarazioni pubbliche congiunte, il sostegno vicendevole sul lavoro e la condivisione delle esperienze. Per darvi un esempio concreto, il Consiglio d'Europa sta attualmente esaminando i risultati dei nostri recenti studi sull'omofobia e sulla discriminazione etnica per sviluppare nuove politiche e normative.

Signore e Signori,

il Consiglio d'Europa e l'Agenzia sono solo due dei vari operatori nel settore dei diritti umani. E' ovvio che gli avvocati svolgono un ruolo fondamentale nel garantirne l'applicazione. Gli avvocati infatti sono spesso coinvolti nelle questioni relative ai diritti umani con i loro clienti, pertanto hanno una maggiore conoscenza delle principali difficoltà e problematiche. Siamo soddisfatti della collaborazione che abbiamo con alcuni di voi nel "Programma dei diritti fondamentali", ma mi auguro che questa collaborazione possa essere estesa negli anni a venire. In particolare, sarebbe per noi interessante ricevere suggerimenti per la creazione di nuove indagini sulla base della vostra esperienza nel settore.

Inoltre penso che sarebbe molto utile il vostro contributo nel garantire che la legislazione U.E., una volta approvata, venga rapidamente applicata all'interno degli Stati membri. Pertanto, quando tale normativa entrerà in vigore, sarà importante renderla nota e garantire che venga utilizzata efficacemente.

Signore e Signori,

concludo ricordando che nel luglio del 1940, prima della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la moglie del Presidente degli U.S.A., Eleanor Roosevelt, si è notoriamente domandata:

“se riusciremo mai a migliorarci con le nostre politiche e saremo in grado di esprimere concetti significativi, o se continueremo a formulare considerazioni di carattere generale cui ognuno può aderire ma che significano molto poco”.

E' mia ferma convinzione che l'Europa abbia molto di cui essere orgogliosa nel settore dei diritti umani.

Nel corso degli ultimi sessant'anni l'Europa ha espresso molti concetti significativi ed è andata al di là delle *generalities* alle quali fa riferimento Eleanor Roosevelt.

Questo non può e non deve chiaramente nascondere il fatto che ci sono ancora molti problemi relativi ai diritti umani in Europa, e prevedo che l'Agenzia avrà ancora molto lavoro da svolgere negli anni a venire! L'Agenzia continuerà a raccogliere e analizzare i dati relativi alle varie questioni concernenti i diritti umani che interessano tutti i 27 Stati membri dell'U.E. perché una conoscenza approfondita della natura e della valenza dei problemi è essenziale per un dibattito intelligente e per un processo decisionale informato. Allo stesso tempo, l'Agenzia continuerà a ricorrere alle sue reti di comunicazione per individuare le pratiche più appropriate e promuovere la loro applicazione.

Lavoriamo insieme per eliminare la discriminazione e garantire un modello di diritti umani in tutta l'U.E. Ovvero, tornando alle parole di Eleanor Roosevelt, cerchiamo di continuare a dire e fare cose che abbiano un significato.

Grazie per la vostra attenzione. Spero nel successo di questo incontro.