

PRESENTAZIONE

CENTRO PER LO SVILUPPO ISTITUZIONALE, UNIVERSITÀ DI URBINO

Fra tutti i tipi di difensore civico presenti nei paesi europei, e risalenti in vario modo al comune modello storico dell'Ombudsman della tradizione scandinava, il Commissario ai Diritti Umani della Federazione Russa è uno dei più interessanti. Questo sia per i molteplici e incisivi poteri di cui è dotato, che per il ruolo politico che ha cercato di ricoprire nel drammatico processo di democratizzazione del paese, intervenendo in problemi delicati come il trattamento dei detenuti, quello dei militari, la libertà di stampa, la guerra in Cecenia. Da decenni le istituzioni di questo genere hanno rivelato la propria utilità nella difesa politico-istituzionale dei diritti umani in situazioni di transizione dai regimi autoritari alla democrazia. Si pensi al caso del Defensor del Pueblo spagnolo, o alle figure di difensore civico nazionale o sub-nazionale soprattutto nei paesi dell'Est europeo, come l'Ombudsman della Bosnia e Erzegovina e appunto il Commissario per i Diritti Umani nella Federazione Russa.

In origine, nella Costituzione svedese del 1809, l'Ombudsman era concepito letteralmente come un "uomo di fiducia" del Parlamento, cioè come un Pubblico Ministero di nomina parlamentare, specializzato nel perseguire i casi di abuso d'ufficio da parte di funzionari. Era un ufficio destinato a perfezionare il regime parlamentare, costituendo un baluardo contro l'assolutismo e rafforzando i principi della *rule of law* e della buona amministrazione. Questa prima versione dell'Ombudsman doveva quindi consentire al Parlamento di sorvegliare la macchina amministrativa, soprattutto dal punto di vista del rispetto della legalità e della distinzione dei poteri. Attualmente invece l'Ombudsman ha quasi ovunque in Europa perso la funzione di Pubblico Ministero, e ha anche guadagnato una certa indipendenza rispetto allo stesso Parlamento. Esso si propone invece come un ufficio indipendente e accessibile, che funziona sia da mediatore istituzionale fra cittadini e pubblica amministrazione, che da tutore dei diritti e delle libertà. Nel passaggio dallo Stato di diritto agli odierni regimi costituzionali, l'istituto si è arricchito di competenze più estese. L'Ombudsman riesce ad intervenire oggi anche in settori che tradizionalmente

sfuggivano alla *rule of law*, per l'insufficiente definizione dei diritti e per la mancanza di un'efficace protezione giuridica del cittadino contro gli arbitri e le violazioni di legge: si pensi agli ospedali psichiatrici, alle forze armate o all'amministrazione penitenziaria. Tipicamente l'Ombudsman esamina reclami, propone riforme, indirizza raccomandazioni e relazioni, fra le quali assume una particolare rilevanza il rapporto annuale al Parlamento. Per la natura del suo incarico, interviene anche in casi nei quali non si ravvisa una vera e propria violazione delle leggi, ma una più generica *maladministration*, mancanza di equità o scarsa trasparenza delle istituzioni. Quindi in concreto egli agisce il più delle volte come un alleato del cittadino, che è costretto a relazionarsi costantemente con le istituzioni pubbliche per soddisfare le sue necessità, ma molto spesso si imbatte in abusi, lentezze burocratiche, oscurità delle norme e delle procedure.

Naturalmente, perché un Ombudsman possa svolgere una funzione efficace e autonoma, occorre che sia dotato di un proprio ufficio, provvisto di mezzi adeguati (staff, finanziamenti, strutture) e sostenuto dalla volontà delle istituzioni pubbliche di tenere conto delle sue osservazioni. La legge costituzionale federale adottata dalla Duma il 25 dicembre 1996, approvata dal Consiglio Federale il 12 febbraio 1997, ha istituito la figura del Commissario ai Diritti Umani della Federazione Russa, determinando le procedure per l'incarico, i suoi poteri, l'organizzazione del suo ufficio e le forme della sua attività. Il suo compito è la tutela dei diritti e libertà dei cittadini, e la sorveglianza sul loro rispetto da parte delle istituzioni statali e locali e dai pubblici ufficiali. Egli inoltre deve contribuire al ripristino dei diritti violati, promuovere la legislazione in materia (in accordo con i principi e le norme internazionali), sviluppare la cooperazione internazionale in materia di DU, l'educazione giuridica in materia, le forme e i metodi di tutela. Il Commissario è nominato (ed eventualmente deposto) dalla Duma. In genere gli Ombudsman non possono intervenire nei processi, tranne nell'area scandinava e in Russia. Da questo punto di vista, il Commissario russo ha poteri decisamente più incisivi della media europea, in quanto può sottoporre il caso a un tribunale, partecipare al processo personalmente o mediante rappresentanti, chiedere provvedimenti disciplinari o amministrativi, chiedere a un tribunale o all'ufficio del procuratore di verificare una sentenza, rivolgersi alla Corte Costituzionale (art. 29 della legge istitutiva). Nel caso della Federazione Russa, il Commissario ha uno specifico potere di procedura d'ufficio

in casi particolari, come violazioni massicce dei diritti umani (art. 21 della legge costituzionale federale del 1997).

L'articolo del Prof. Lebedev che qui di seguito riportiamo è un prezioso contributo alla comprensione del ruolo dell'Ombudsman russo nell'ordinamento giuridico e nella prassi politica. Esso testimonia un impegno scientifico e politico di grande rilievo (l'autore è stato capo di gabinetto del Commissario Mironov, primo Ombudsman della Federazione) in un momento molto difficile della storia russa.

GIUSEPPE GILIBERTI