

Protocollo n°15 che modifica la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STCE Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa n°213)

Rapporto esplicativo

Traduzione italiana a cura di **A.T.I.D.U. Aps** - Associazione Territoriale Italiana per la promozione e Tutela dei Diritti Umani - Associazione di promozione sociale – Corsano (Lecce) Italia
www.atidu.com

Si declina ogni responsabilità per la traduzione effettuata a solo titolo di consultazione, facendo fede il testo dall'inglese.

Protocollo n°15 che modifica la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STCE Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa n°213)

Rapporto esplicativo

Introduzione

1. La Conferenza ad alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, organizzata dalla Presidenza svizzera del Comitato dei Ministri, si è svolta a Interlaken, Svizzera, il 18 e 19 febbraio 2010. La Conferenza ha adottato un piano d'azione e ha invitato il Comitato dei Ministri a dare mandato agli organi competenti al fine di preparare, entro giugno 2012, proposte specifiche di emendamento della Convenzione. Il 26-27 aprile 2011 è stata organizzata a Izmir, in Turchia, una seconda conferenza di Alto livello sul futuro della Corte dalla Presidenza turca del Comitato dei Ministri. Questa conferenza ha adottato un piano di follow-up per riesaminare e promuovere il processo di riforma.
2. Nell'ambito dei lavori successivi a queste due conferenze, i rappresentanti dei Ministri hanno rinnovato il mandato al Comitato direttivo per i diritti umani (CDDH) e ai suoi organi subordinati per il biennio 2012-2013. Questi hanno richiesto al CDDH, attraverso il suo Comitato di esperti sulla riforma della Corte (DH-GDR), di preparare un progetto di relazione per il Comitato dei Ministri contenente proposte specifiche che richiedevano la modifica della Convenzione.
3. Insieme a questo rapporto, il CDDH ha presentato un contributo alla Conferenza ad alto livello sul futuro della Corte, organizzata dalla Presidenza del Regno Unito del Comitato dei Ministri a Brighton, Regno Unito, il 19-20 aprile 2012. La Corte ha anche presentato un parere preliminare in preparazione della conferenza di Brighton contenente una serie di proposte specifiche.
4. Al fine di dare attuazione a talune disposizioni della Dichiarazione adottata alla Conferenza di Brighton, il Comitato dei Ministri ha successivamente incaricato il CDDH di preparare un progetto di protocollo di emendamento alla Convenzione (1). Questo lavoro si è svolto inizialmente durante due riunioni di un gruppo di redazione di composizione ristretta, prima di essere esaminato dal DH-GDR, a seguito del quale la bozza è stata ulteriormente esaminata e adottata dalla CDDH nella sua 76a riunione (27-30 novembre 2012) per la presentazione al Comitato dei Ministri.
5. L'Assemblea parlamentare, su invito del Comitato dei Ministri, ha adottato il Parere n. 283 (2013) sul progetto di protocollo il 26 aprile 2013.
6. Alla sua 123.ma Sessione, il Comitato dei Ministri ha esaminato e deciso di adottare il progetto come Protocollo n. 15 della Convenzione. Nel contempo ha preso atto della presente Relazione esplicativa al protocollo n.15.

Commento alle disposizioni del Protocollo

Articolo 1 del Protocollo di modifica

Preambolo

7. Un nuovo considerando è stato aggiunto alla fine del Preambolo della Convenzione contenente un riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento. Esso ha lo scopo di aumentare la trasparenza e l'accessibilità di queste peculiarità del sistema della Convenzione e di essere coerente con la dottrina del margine di apprezzamento come sviluppata dalla Corte nella sua giurisprudenza. Nel fare questa proposta, la Dichiarazione di Brighton ha anche ricordato l'impegno delle Alte Parti contraenti di dare pienezza al loro obbligo di garantire i diritti e le libertà definiti nella Convenzione (2).
8. Gli Stati membri della Convenzione sono obbligati a garantire a tutti coloro che rientrano nella loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Convenzione, e a fornire un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità nazionale per tutti coloro i cui diritti e libertà sono violati. La Corte interpreta autoritativamente la Convenzione. Funge anche da salvaguardia per le persone i cui diritti e libertà non sono garantiti a livello nazionale.
9. La giurisprudenza della Corte chiarisce che gli Stati membri godono di un margine di apprezzamento nel modo in cui applicano e attuano la Convenzione, a seconda delle circostanze del caso e dei diritti e delle libertà coinvolti. Ciò rispecchia il fatto che il sistema della Convenzione è sussidiario a quello di protezione dei diritti umani a livello nazionale e che le autorità nazionali sono in linea di principio in una posizione migliore di un tribunale internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali. Il margine di apprezzamento va di pari passo con il controllo secondo il sistema della Convenzione. Il ruolo della Corte è quello di verificare se le decisioni prese dalle autorità nazionali siano compatibili con la Convenzione, tenendo in debito conto il margine di apprezzamento dello Stato.

Entrata in vigore / applicazione

10. Conformemente all'articolo 8, paragrafo 4 del protocollo, nessuna disposizione transitoria si riferisce a questa modifica, che entrerà in vigore conformemente all'articolo 7 del protocollo.

Articolo 2 del Protocollo di modifica

Articolo 21 - Criteri per le cariche

11. Viene introdotto un nuovo paragrafo 2 per stabilire che i candidati abbiano meno di 65 anni di età alla data entro la quale è richiesta dall'Assemblea parlamentare la lista dei tre candidati all'elezione dei giudici ai sensi dell'articolo 22 della Convenzione.
12. Questa modifica mira a consentire a giudici altamente qualificati di servire l'intero mandato di nove anni e quindi rafforzare la coerenza dei membri della Corte. Il limite di età applicato ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2 della Convenzione, come stabilito prima dell'entrata in vigore del presente Protocollo, ha avuto l'effetto di impedire a taluni giudici esperti di portare a termine il loro mandato. Non è stato più ritenuto indispensabile imporre un limite di età, dato che i mandati dei giudici non sono più rinnovabili.

13. Il processo che porta all'elezione di un giudice, dalla procedura di selezione interna al voto dell'Assemblea parlamentare, è lungo. Si è quindi ritenuto necessario prevedere una data sufficientemente certa in cui determinare l'età di 65 anni, per evitare che ad un candidato venga impedito di assumere la carica per aver raggiunto il limite di età nel corso della procedura. Per questa ragione pratica, il testo del Protocollo si discosta dalla formulazione esatta della Dichiarazione di Brighton, pur perseguendo lo stesso fine. Si è quindi deciso che l'età del candidato sarebbe stata determinata al momento in cui l'Assemblea Parlamentare aveva richiesto la lista dei tre candidati.
14. Il Paragrafo 2 dell'articolo 23 è stato sostituito dalle modifiche apportate all' articolo 21.

Entrata in vigore / applicazione

15. Al fine di tener conto della durata della procedura interna per la selezione dei candidati alla carica di giudice presso la Corte, l'articolo 8, paragrafo 1 del Protocollo prevede che queste modifiche si applicheranno solo ai giudici eletti da liste di candidati presentate all'Assemblea parlamentare dalle Alte Parti contraenti ai sensi dell'articolo 22 della Convenzione dopo l'entrata in vigore del Protocollo. I candidati che compaiono nelle liste presentate in precedenza, per estensione compresi i giudici in carica e i giudici eletti alla data di entrata in vigore del Protocollo, continueranno ad essere soggetti alla norma in vigore prima dell'entrata in vigore del presente Protocollo, vale a dire la scadenza del loro mandato quando raggiungono l'età di 70 anni.

Articolo 3 del Protocollo di emendamento

Articolo 30 - Rinuncia di giurisdizione alla Grande Camera

16. L'articolo 30 della Convenzione è stato emendato in modo tale che le parti non possono più opporsi alla rinuncia di una causa di una Camera a favore della Grande Camera. Questa misura mira a contribuire alla coerenza della giurisprudenza della Corte, che aveva indicato di voler modificare il proprio Regolamento (articolo 72) in modo da rendere obbligatorio per una Camera di rinunciare alla giurisdizione laddove prevede di discostarsi da giurisprudenza (3). La revoca del diritto delle parti di opporsi alla rinuncia rafforzerà questo sviluppo.
17. Essa vorrebbe anche accelerare i procedimenti dinanzi alla Corte nei casi che sollevano una questione seria che influisce sull'interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli o su un potenziale scostamento dalla giurisprudenza esistente.
18. A questo proposito, ci si aspetterebbe che la Camera consulti le parti sulle sue intenzioni e sarebbe preferibile che la Camera circoscrivesse il caso il più possibile, incluse le parti inammissibili e quelle rilevanti prima di rinunciare esso.
19. Tale modifica è apportata nella prospettiva che in futuro la Grande Camera fornisca alle parti indicazioni più specifiche in merito alla possibilità di discostarsi dalla giurisprudenza o di interpretazione di gravi questioni della convenzione e dei relativi protocolli.

Entrata in vigore / applicazione

20. Una disposizione transitoria è prevista all'articolo 8, paragrafo 2 del protocollo. Ai fini della

certezza del diritto e della prevedibilità procedurale, si è ritenuto necessario specificare che la rimozione del diritto delle parti di opporsi alla rinuncia di giurisdizione in favore della Grande Camera, non sarebbe stata applicata ai casi pendenti in cui una delle parti si era già opposta, prima dell'entrata in vigore del Protocollo, alla proposta di rinuncia di una Camera a favore della Grande Camera.

Articolo 4 del Protocollo di modifica

Articolo 35, paragrafo 1 - Criteri di ricevibilità: termine per la presentazione del ricorso

21. Entrambi gli articoli 4 e 5 del Protocollo modificano l'articolo 35 della Convenzione. Il paragrafo 1 dell'articolo 35 è stato modificato per ridurre da sei mesi a quattro il periodo successivo alla data della decisione nazionale finale entro il quale deve essere presentata una istanza alla Corte. Lo sviluppo di tecnologie di comunicazione più rapide, insieme a termini di durata analoga in vigore negli Stati membri, sostengono la riduzione del termine.

Entrata in vigore / applicazione

22. All' articolo 8, paragrafo 3 del protocollo vi è una disposizione transitoria. Si è ritenuto che la riduzione del termine per la presentazione di un ricorso alla Corte dovesse applicarsi solo dopo un periodo di sei mesi dall'entrata in vigore del protocollo, al fine di consentire ai potenziali ricorrenti di essere pienamente consapevoli del nuovo termine. Inoltre, il nuovo termine non avrà effetto retroattivo, poiché è specificato nella frase finale del paragrafo 4 che esso non si applica ai ricorsi per i quali la decisione finale ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1 della Convenzione era precedente alla data di entrata in vigore della nuova norma.

Articolo 5 del protocollo di modifica

Articolo 35, paragrafo 1 - Criteri di ammissibilità: svantaggio significativo

23. L'articolo 35, paragrafo 3.b della Convenzione, contenente il criterio di ammissibilità relativo al "pregiudizio importante", è stato modificato per eliminare la previsione che il caso sia stato debitamente considerato da un tribunale nazionale. Resta il requisito dell'esame di una domanda nel merito ove richiesto dal rispetto dei diritti umani. Questo emendamento ha lo scopo di dare maggiore efficacia alla massima *de minimis non curat praetor* (4).

Entrata in vigore / applicazione

24. Per quanto riguarda la modifica introdotta riguardante il criterio di ammissibilità dello "pregiudizio importante", non è prevista alcuna disposizione transitoria. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4 del Protocollo, tale modifica si applicherà dall'entrata in vigore del Protocollo, al fine di non ritardare l'impatto del previsto miglioramento dell'efficacia del sistema. Si applicherà quindi anche alle domande per le quali la decisione sull'ammissibilità è pendente alla data di entrata in vigore del Protocollo.

Disposizioni finali e transitorie

Articolo 6 del protocollo di modifica

26. Questo articolo è una delle clausole finali standard incluse nei trattati preparati in seno al Consiglio d'Europa.

Articolo 8 del protocollo di modifica

27. I Paragrafi da 1 a 4 dell'articolo 8 contengono disposizioni transitorie che disciplinano l'applicazione di talune altre disposizioni sostanziali. La spiegazione di tali disposizioni è riportata sopra, in relazione alle disposizioni sostanziali pertinenti

28. L'articolo 8, paragrafo 4 stabilisce che tutte le altre disposizioni del Protocollo entreranno in vigore alla data di entrata in vigore del Protocollo, in conformità con il suo articolo 7.

Articolo 9 del Protocollo di emendamento

29. Questo articolo è una delle clausole finali standard incluse nei trattati preparati in seno al Consiglio d'Europa.

Note: (1) Vale a dire quelle esposte nei paragrafi 12b, 15a, 15c, 25d e 25f della Dichiarazione. Si vedano le decisioni della 122a sessione del Comitato dei Ministri (23 maggio 2012), punto 2 - Garantire l'efficacia a lungo termine del meccanismo di controllo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

(2) Si vedano in particolare i paragrafi 12.b, 3 e 11 della Dichiarazione di Brighton

(3) Si veda il paragrafo 16 del parere preliminare della Corte in preparazione della conferenza di Brighton

(4) In altre parole, un tribunale non si occupa di questioni banali.