

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo
Discorso di Sir Nicolas Bratza – Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo**



Ministero della Giustizia
Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani
Ufficio II

High level Conference

Brighton 18-20 April 2012

Sir Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights

Mr Chairman, Ministers, Secretary General, Excellencies, Ladies and Gentlemen,

May I begin by thanking the United Kingdom Government for organising this conference following on from those held in Interlaken and Izmir and for the efforts made to consult the Court throughout the process. We appreciate too the initiatives of different Governments to maintain the impetus of the reform process launched at Interlaken and to reinforce the effectiveness of the Convention system. I would also take this opportunity to express my gratitude to all those who have contributed to this process, including the Non-Governmental Organisations which have been tireless in their support for the Court.

Let me say immediately that I welcome the fact that, as at the Interlaken and

Conferenza ad alto livello

Brighton 18-20 aprile 2012

Sir Nicolas Bratza, presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo

Signor Presidente, Ministri, Segretario Generale, Eccellenze, Signore e Signori,

Permettetemi di iniziare ringraziando il Regno Unito per aver organizzato questa conferenza che segue quelle tenute ad Interlaken e Izmir e per l'impegno dimostrato consultando la Corte durante tutto il processo di preparazione. Il nostro apprezzamento va anche alle iniziative di diversi Stati per mantenere lo slancio del processo di riforma avviato a Interlaken e per rafforzare l'efficacia del sistema della Convenzione. Vorrei anche cogliere questa occasione per esprimere la mia gratitudine a tutti coloro che hanno contribuito a questo processo, tra cui le organizzazioni non governative che sono stati instancabili nel loro sostegno alla Corte.

Lasciatemi dire subito che mi rallegro del fatto che, come avvenuto alle Conferenze di Interlaken e Izmir, la Dichiarazione inizia ribadendo il fermo

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo
Discorso di Sir Nicolas Bratza – Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Izmir conferences, the Declaration starts by a reaffirmation of the firm commitment of member States to the Convention and to the protection of fundamental rights. At a time when human rights and the Convention are increasingly held responsible in certain quarters for much that is wrong in society, it is worth recalling the collective resolve of member States of the Council of Europe to maintain and reinforce the system which they have set up. We should not lose sight of what that system is intended to do, that is to monitor compliance with the minimum standards necessary for a democratic society operating within the rule of law; nor should we forget the Convention's special character as a treaty for the collective enforcement of human rights and fundamental freedoms. It is no ordinary treaty. It is not an aspirational instrument. It sets out rights and freedoms that are binding on the Contracting Parties.

The Declaration also reaffirms the attachment of the States Parties to the right of individual petition and recognizes the Court's extraordinary contribution to the protection of human rights in Europe for over 50 years. In setting up a Court to guarantee their compliance with the engagements enshrined in the Convention, the member States of the Council of Europe agreed to the operation of a fully judicial mechanism functioning within the rule of law. The principal characteristic of a court in a system governed by the rule of law is its independence. In order to fulfil its role the European Court must not only be independent; it must also be seen to be independent. That is why we are, I have to say, uncomfortable with the idea that Governments can in some way dictate to the Court how its case-law should evolve or how it should carry out the judicial functions conferred on it.

I would respectfully submit that these elements must be borne in mind in any discussion of proposals for reform. Convention amendment must be

impegno degli Stati membri verso la Convenzione e la protezione dei diritti fondamentali. In un momento in cui in certi ambienti i diritti umani e la Convenzione sono sempre più ritenuti responsabili di molto di quanto è sbagliato nella società, vale la pena ricordare la volontà collettiva degli Stati membri del Consiglio d'Europa di mantenere e rafforzare il sistema che essi hanno creato. Non dobbiamo perdere di vista ciò che il sistema è destinato a fare, vale a dire il monitorare il rispetto delle norme minime necessarie per il funzionamento di una società democratica nell'ambito dello Stato di diritto, né dobbiamo dimenticare il carattere specifico della Convenzione quale trattato per l'esercizio collettivo dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Non è un trattato ordinario né è una dichiarazione d'intenti. Esso stabilisce i diritti e le libertà che sono vincolanti per le Parti Contraenti.

La dichiarazione ribadisce anche l'attaccamento degli Stati Parti al diritto di ricorso individuale e riconosce lo straordinario contributo della Corte alla tutela dei diritti umani in Europa da oltre 50 anni. Nella creazione di una Corte per garantire la loro conformità con gli impegni sanciti dalla Convenzione, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno accettato di mettere in opera un meccanismo prettamente giudiziario funzionante nell'ambito dello Stato di diritto. La caratteristica principale di un organo giudiziario in un sistema governato dallo Stato di diritto è la sua indipendenza. Al fine di assolvere il proprio compito, la Corte europea non solo deve essere indipendente, ma deve anche essere vista come indipendente. Questo è il motivo per cui siamo, debbo dire, a disagio con l'idea che i governi possano in qualche modo imporre alla Corte come debba evolversi la sua giurisprudenza o come debba esercitare le funzioni giudiziarie conferitele.

Vorrei rispettosamente osservare che questi elementi devono essere tenuti presenti in ogni discussione relativa a proposte di riforma. Una modifica della Convenzione deve essere coerente con l'oggetto e lo scopo del trattato e deve

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo
Discorso di Sir Nicolas Bratza – Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo**

consistent with the object and purpose of the treaty and must satisfy rule of law principles, notably that of judicial independence. The true test of any proposed amendment is the extent to which it will actually help the Court cope more easily with the challenges facing it.

Having said that, there is much in this Declaration with which the Court is in complete agreement. I refer in particular to the emphasis placed on steps to be taken by the States themselves, the recognition of the shared responsibility for the system requiring national authorities to take effective measures to prevent violations and to provide remedies. The text outlines the different areas for action in a comprehensive manner. It also rightly underlines the important role of the Council of Europe in providing assistance.

Let us be clear: the main issue confronting the Court has been, and continues to be, the sheer quantity of cases. Failure to implement the Convention properly at national level is a primary source of the accumulation of meritorious cases which constitute the most serious problem that the Court has to cope with. It is also a regrettable fact that over 30,000 of the pending cases relate to repetitive violations of the Convention, in other words cases where Contracting Parties have failed to take effective steps to remedy the underlying systemic problem previously identified by the Court. It is to be hoped that the Declaration will provide a stronger basis for dealing with this unacceptable situation.

Yet we also know that while more effective action by States both generally and following a judgment finding a violation is indispensable for the long-term survival of the Convention system, it will not provide a solution in the short to medium term. That is why the Court has developed a clear strategy as to how to approach its case-load. We fully accept that we have a responsibility, particularly in the current difficult economic climate, to make the most

soddisfare i principi dello Stato di diritto, in particolare quello dell'indipendenza della magistratura. L'effettiva verifica di ogni emendamento proposto è la misura in cui questo aiuterà effettivamente la Corte ad affrontare più facilmente le sfide che la attendono.

Detto ciò, in questa Dichiarazione vi sono molti aspetti con cui la Corte è in completo accordo. Mi riferisco in particolare all'enfasi posta sulle misure che dovrebbero essere adottate dagli Stati stessi, sul riconoscimento della responsabilità condivisa nei confronti del sistema che richiede alle autorità nazionali di adottare delle misure efficaci per prevenire le violazioni e per fornire delle vie di ricorso. Il testo illustra in modo ampio le diverse aree di intervento. Inoltre sottolinea giustamente l'importante ruolo del Consiglio d'Europa nel fornire assistenza.

Dobbiamo essere chiari: il problema principale che si pone alla Corte è stato, e continua ad essere, l'enorme quantità di cause. La mancata corretta attuazione della Convenzione a livello nazionale è un motivo primario dell'accumulo di cause meritevoli di esame che costituiscono il problema più grave che la Corte deve affrontare. E' anche un fatto deplorabile che oltre 30.000 delle cause pendenti si riferiscono a violazioni seriali della Convenzione, in altri termini a cause in cui le Parti contraenti non hanno adottato misure efficaci per rimediare al problema sistemico di fondo precedentemente individuato dalla Corte. E' da sperare che la Dichiarazione fornisca una base più solida per affrontare questa situazione inaccettabile.

Ma sappiamo anche che, mentre un'azione più efficace da parte degli Stati, sia in generale che a seguito di una sentenza che rileva una violazione, è indispensabile per la sopravvivenza a lungo termine del sistema della Convenzione, ciò non fornirà una soluzione a breve e medio termine. Questo è il motivo per cui la Corte ha elaborato una chiara strategia su come affrontare il carico di lavoro. Noi accettiamo pienamente il fatto che abbiamo la

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo
Discorso di Sir Nicolas Bratza – Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo**

efficient use of the resources made available to us. We are pleased that in a recent report, which has not yet been made public, the Council of Europe's external auditors have expressed their clear approval of the policy and strategy choices that the Court has made in the organisation of its work. I should also say that the latest figures are likewise a source of encouragement, with a 98% increase in the number of decided applications and a significant decrease in the number of pending applications since last summer. Cases are also coming in at a lower rate than in previous years. The perspective of reducing or even eliminating backlog, and attaining the balance referred to at Interlaken, is now a real one but this will require additional resources and that is why I strongly welcome the Secretary General's proposal to set up a fund.

These promising statistics should not, however, lull us into a false sense of security, into a feeling that no further action is needed to help the Court. In particular, as the Court points out in its preliminary opinion for this conference, efficient filtering and more effective prioritisation still leave a very large volume of cases not catered for.

Moreover these are cases which are likely to be admissible and well founded.

So what more needs to be done? In its preliminary opinion the Court set out its own view on future action. But in the process of the preparation for the conference there has been much discussion on whether it is right and necessary to reinforce the notion of subsidiarity and the doctrine of margin of appreciation; whether some new form of admissibility criterion should be added to the arsenal of admissibility conditions that are already available to the Court and which allow it every year to reject as inadmissible the vast

responsabilità, in particolare nell'attuale difficile clima economico, di fare l'uso più efficiente possibile delle risorse messe a nostra disposizione. Siamo lieti che in un recente rapporto, che non è ancora stato reso pubblico, i revisori dei conti esterni del Consiglio d'Europa hanno espresso la loro chiara approvazione per le scelte politiche e strategiche che la Corte ha operato nell'organizzazione del proprio lavoro. Devo anche dire che le ultime cifre sono anche una fonte di incoraggiamento, con un aumento del 98% nel numero di ricorsi decisi e una significativa diminuzione del numero di ricorsi pendenti dalla scorsa estate. Inoltre le cause stanno arrivando con un flusso inferiore rispetto agli anni precedenti. La prospettiva di ridurre o addirittura eliminare l'arretrato, e raggiungere l'equilibrio indicato ad Interlaken, è ora realistica, ma ciò richiederà risorse aggiuntive ed è per questo che accolgo con grande favore la proposta del Segretario generale di istituire un fondo.

Queste statistiche promettenti non dovrebbero, tuttavia, cullarci in un illusorio senso di sicurezza, nella sensazione che non sia necessaria nessun'altra azione per aiutare la Corte. In particolare, come sottolinea la Corte nella sua opinione preliminare a questa conferenza, un filtraggio efficiente e una prioritizzazione più efficace lasciano ancora non soddisfatto un volume molto elevato di cause.

Inoltre si tratta di cause probabilmente ricevibili e fondate.

Dunque cosa bisogna fare ancora? Nella sua opinione preliminare la Corte ha indicato il suo punto di vista sulle azioni future. Ma nel quadro del processo di preparazione della conferenza si è discusso molto sul fatto se sia giusto e necessario rinforzare il concetto di sussidiarietà e la dottrina del margine di apprezzamento; se debba essere aggiunta qualche nuovo criterio di ricevibilità all'arsenale di condizioni di ricevibilità che sono già a disposizione della Corte e che le consentono ogni anno di dichiarare irricevibile la grande maggioranza dei ricorsi che le vengono presentati; o ancora, se debba essere

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo
Discorso di Sir Nicolas Bratza – Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo**

majority of the applications lodged with it; or again whether dialogue with national courts should be institutionalised through advisory opinions?

As to subsidiarity, the Court has clearly recognised that the Convention system requires a shared responsibility which involves establishing a mutually respectful relationship between Strasbourg and national courts and paying due deference to democratic processes. However, the application of the principle is contingent on proper Convention implementation at domestic level and can never totally exclude review by the Court. It cannot in any circumstances confer what one might call blanket immunity.

The doctrine of margin of appreciation is a complex one about which there has been much debate. We do not dispute its importance as a valuable tool devised by the Court itself to assist it in defining the scope of its review. It is a variable notion which is not susceptible of precise definition. It is in part for this reason that we have difficulty in seeing the need for, or the wisdom of, attempting to legislate for it in the Convention, any more than for the many other tools of interpretation which have been developed by the Court in carrying out the judicial role entrusted to it.

We welcome the fact that no proposal for a new admissibility criterion is now made in the Declaration and we are grateful for the efforts to take on board the Court's concerns in this respect. In this context may I repeat that it is indeed the Court's practice to reject a case as inadmissible where it finds that the complaint has been fully and properly examined in Convention terms by the domestic courts.

The Court has discussed the idea that superior national courts should be enabled to seek an advisory opinion from Strasbourg and distributed a

istituzionalizzato il dialogo con i giudici nazionali attraverso pareri consultivi.

Quanto alla sussidiarietà, la Corte ha chiaramente riconosciuto che il sistema della Convenzione richiede una responsabilità condivisa che implica la definizione di un rapporto reciprocamente rispettoso tra Strasburgo e giudici nazionali e di mostrare il dovuto rispetto per i processi democratici. Tuttavia, l'applicazione del principio è subordinata alla corretta attuazione della Convenzione a livello nazionale e non può mai del tutto escludere un esame da parte della Corte. Non può in nessun caso attribuire quella che si potrebbe chiamare un'immunità generalizzata.

La dottrina del margine di apprezzamento è una dottrina complessa su cui si è discusso molto. Noi non ne contestiamo l'importanza quale valido strumento messo a punto dalla stessa Corte per aiutarla a definire la portata della sua attività di riesame. Si tratta di una nozione variabile che non è suscettibile di una definizione precisa. E' in parte per questa ragione che abbiamo difficoltà a vedere la necessità o l'opportunità di tentare di legiferare su di questa nella Convenzione, più di quanto non si facesse per i molti altri strumenti di interpretazione che sono stati sviluppati dalla Corte nello svolgimento della funzione giudiziaria ad essa affidata.

Accogliamo con favore il fatto che nella Dichiarazione ora non si faccia alcuna proposta di un nuovo criterio di ricevibilità e siamo grati per lo sforzo di tener conto delle preoccupazioni della Corte a tale riguardo. In questo contesto, vorrei ripetere che di fatto è una pratica della Corte quella di rigettare una causa in quanto irricevibile qualora essa constati che la doglianza è stata completamente e correttamente esaminata da parte dei giudici nazionali nei termini previsti dalla Convenzione.

La Corte ha discusso sull'idea relativa al fatto che i tribunali nazionali superiori debbano essere abilitati a chiedere un parere consultivo a Strasburgo e ha distribuito un documento di riflessione in proposito; essa non si oppone a tale

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo
Discorso di Sir Nicolas Bratza – Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo**

reflection paper on it; it is not opposed to such a procedure in principle, although there remain unanswered questions about how it would work in practice.

Mr Chairman, before concluding, I would wish to reiterate the Court's unequivocal support for the rapid accession of the European Union to the Convention. We of course fully subscribe to the call in the declaration for a swift and successful conclusion of the work on the accession agreement.

Mr Chairman, the introduction by the Convention of the right of individual petition before an international body changed the face of international law in a way that most people would hope and believe was lasting. We do not have to look very far outside Europe today to understand the continuing relevance of the principle that States which breach the fundamental rights of those within their jurisdiction should not be able to do so with impunity.

It is nevertheless not surprising that Governments and indeed public opinion in the different countries find some of the Court's judgments difficult to accept. It is in the nature of the protection of fundamental rights and the rule of law that sometimes minority interests have to be secured against the view of the majority. I would plead that this should not lead governments to overlook the very real concrete benefits which the Court's decisions have brought for their own countries on the internal plane. At the same time I am confident that they understand the value of the wider influence of the Convention system across the European continent and indeed further afield. It is surely not controversial to maintain that all European partners are best served by the consolidation of democracy and the rule of law throughout the continent. The political stability and good governance which are essential for

procedura in linea di principio, anche se rimangono delle domande senza risposta su come questa funzionerebbe in pratica.

Signor Presidente, prima di concludere, vorrei ribadire l'appoggio inequivocabile della Corte a favore di una rapida adesione dell'Unione europea alla Convenzione. Noi, naturalmente, sottoscriviamo pienamente l'invito contenuto nella dichiarazione per una conclusione celere e positiva dei lavori sull'accordo di adesione.

Signor Presidente, l'introduzione da parte della Convenzione del diritto di ricorso individuale dinanzi ad un organismo internazionale ha cambiato il volto del diritto internazionale in un modo che la maggior parte della gente sperava e credeva fosse duraturo. Non dobbiamo guardare molto lontano al di fuori dell'Europa oggi per capire la continua l'attualità del principio che gli Stati che violano i diritti fondamentali delle persone all'interno della loro giurisdizione non debbano poterlo fare impunemente.

Non è comunque sorprendente che i governi e perfino l'opinione pubblica nei diversi paesi trovino alcune delle sentenze della Corte difficili da accettare. E' nella natura della protezione dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto che a volte debbano essere protetti degli interessi di una minoranza in contrasto con l'opinione della maggioranza. Desidero sottolineare che ciò non dovrebbe portare i governi a sorvolare sui benefici davvero reali e concreti che le decisioni della Corte hanno portato ai loro paesi a livello interno. Allo stesso tempo confido che essi comprendano il valore dell'influenza allargata del sistema della Convenzione su tutto il continente europeo e anche oltre. Non solleva certo discussioni sostenere che tutti i partner europei traggono beneficio dal consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto in tutto il continente. La stabilità politica e il buon governo, che sono essenziali per la crescita economica, dipendono da istituzioni democratiche forti che operano nel quadro di un efficace Stato di diritto.

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo
Discorso di Sir Nicolas Bratza – Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo**

economic growth are dependent on strong democratic institutions operating within an effective rule of law framework.

Mr Chairman, ladies and gentlemen, the Convention and its enforcement mechanism remain a unique and precious model of international justice, whose value in the Europe of the 21st century as a guarantee of democracy and the rule of law throughout the wider Europe is difficult to overstate. While much has changed in the past 50 years, the need for the Convention and for a strong and independent Court is as pressing now as at any time in its history.

Signor Presidente, signore e signori, la Convenzione e il suo meccanismo di applicazione rimangono un modello unico e prezioso di giustizia internazionale, di cui è difficile esagerare il valore nell'Europa del 21° secolo quale garanzia di democrazia e dello Stato di diritto in tutta l'Europa allargata. Mentre negli ultimi 50 anni sono cambiate molte cose, la necessità della Convenzione e di una Corte forte e indipendente oggi è tanto pressante quanto lo è stata durante la sua storia.