

DIRITTI CIVILI E POLITICI

L'applicazione extraterritoriale dello Human Rights Act: la decisione della Camera dei Lords nel caso Al-Skeini

La decisione resa dall'*Appellate Committee* (Lord Bingham of Cornhill, Lord Rodger of Earlsferry, Baroness Hale of Richmond, Lord Carswell, Lord Brown of Eaton-under-Heywood) della *House of Lords* il 13 giugno 2007 nei casi *Al-Skeini and others (Respondents) v. Secretary of State for Defence (Appellant)*, *Al-Skeini and others (Appellants) v. Secretary of State for Defence (Respondent)* (*Consolidated Appeals*), sentenza del 13 luglio 2007 (www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070613/skeini-1.htm)



Camera dei Lords, *Al-Skeini and others (Respondents) v. Secretary of State for Defence (Appellant)* *Al-Skeini and others (Appellants) v. Secretary of State for Defence (Respondent)* (*Consolidated Appeals*), sentenza del 13 luglio 2007 (www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070613/skeini-1.htm)

Secretary of State for Defence (Respondent) (*Consolidated Appeals*, cfr. [2007] UKHL 26 *on appeal from* [2005] EWCA Civ 1609) interviene su una controversa questione relativa all'uccisione di cittadini iracheni da parte di militari britannici in territorio iracheno nel periodo in cui questo era sottoposto ad occupazione inglese, verso la fine del 2003.

Cinque dei deceduti per i quali si avanzava ricorso venivano uccisi nel corso di operazioni di pattugliamento, mentre il sesto moriva in seguito a maltrattamenti subiti in un centro di detenzione inglese a Basra, in territorio iracheno.

I parenti delle vittime chiedevano che le autorità britanniche effettuassero un'inchiesta sui fatti al fine di accertare la verità (anche ai fini di poter avanzare pretese di risarcimento) ma il *Secretary of State for Defence* aveva ritenuto di non dover procedere. Di qui i ricorsi davanti alle Corti inglesi al fine di sentir dichiarare la responsabilità delle autorità britanniche per la violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito CEDU), resa azionabile, come si sa, davanti ai tribunali interni del Regno Unito sulla base dello *Human Rights Act* del 1998 (di seguito HRA).

Orbene, si trattava di appurare se fosse possibile agire in giudizio nel Regno Unito sulla base dello HRA benché i fatti da giudicare si fossero svolti fuori del territorio britannico. Ed in particolare se la Sezione 6(1), secondo la quale "It is unlawful for a public authority to act in a way which is incompati-

ble with a Convention right”, potesse applicarsi ad atti compiuti da *public authorities* inglesi fuori del territorio del Regno Unito (sullo HRA vedi, in generale, R. Clayton, H. Tomlinson, *The Law of Human Rights*, Voll. I-II, Oxford, 2000; J. Lowell, J. Cooper (eds.), *Delivering Rights: How the Human Rights Act is working*, Oxford, 2003).

A tale questione si sovrapponeva poi quella dell'applicabilità ai fatti di causa della CEDU, stante il peculiare rapporto genetico dello HRA con la CEDU.

Sui fatti di causa si erano già pronunciate la *Queen's Bench Divisional Court* (Lord Justice Rix and Mr Justice Forbes) il 14 dicembre 2004 (cfr. [2004] EWHC 2911 (QB), Case No. CO/2242/2004, www.publicinterestlawyers.co.uk/uploaded_documents/al_skeini_hc_judgment.doc) e la *Court of Appeal* (Lord Justice Brooke, Lord Justice Sedley and Lord Justice Richards) il 21 dicembre 2005 (cfr. [2005] EWCA Civ 1609, Cases No. C1/2005/0461, C1/2005/0461B, www.publicinterestlawyers.co.uk/uploaded_documents/al_skeini-court_of_appeal_judgment_211205%20.doc).

Tanto la *Divisional Court* quanto la *Court of Appeal* avevano deciso che fossero da respingere i ricorsi dei congiunti dei civili iracheni uccisi da soldati britannici in missione di pattugliamento, poiché non poteva dirsi che essi fossero sottoposti alla giurisdizione britannica ai sensi dell'art. 1 CEDU e dunque dello HRA. Decisioni invero singolari dato che, come sappiamo, il Regno Unito era potenza occupante in Iraq all'epoca dei fatti. Avevano invece accolto il ricorso del padre dell'ucciso in seguito ai maltrattamenti subiti nel centro di detenzione britannico ritenendo che questo centro fosse sotto la giurisdizione inglese.

La decisione in esame ha concluso (a maggioranza di 4 a 1), confermando quanto sostenuto dalla *Divisional Court* e dalla *Court of Appeal*, che in linea di principio lo HRA si applica ad atti compiuti dalle autorità britanniche fuori del territorio del Regno Unito nei confronti di persone che possano definirsi sottoposte alla *jurisdiction* dello Stato ai sensi dell'articolo 1 della CEDU.

Ha poi ritenuto, confermando anche su questo punto le precedenti decisioni, che solo una delle sei persone uccise fosse sottoposta alla giurisdizione del Regno Unito ai sensi dell'art. 1 CEDU al momento della sua scomparsa, e precisamente Baha Mousa, morto in seguito ai maltrattamenti subiti in un centro di detenzione inglese. Ha dunque espresso parere favorevole all'accoglimento dell'appello presentato dal padre del caduto, respingendo invece gli appelli degli altri cinque ricorrenti (Mazin Jum'aa Gattah Al-Skeini, Fattema Zabun Dahesh, Hameed Abdul Rida Awaid Kareem, Fadil Fayay Muzban and Nuzha Habib Yaaqub Ubaid Al-Rayahi).

La questione che viene affrontata per prima è quella della possibilità di applicare lo HRA a fatti avvenuti fuori del territorio britannico (tematica sulla quale vedi R. Wilde, “The Extraterritorial Application of the Human Rights Act”, in *Current Legal Problems* 2005, p. 47 ss.).

Lord Bingham of Cornhill (poi in minoranza) ritiene che lo HRA non possa applicarsi a fatti avvenuti fuori del territorio britannico perché, sulla base della sua interpretazione in quanto atto legislativo interno, esso ha applicazione strettamente territoriale. Inoltre egli afferma la non sovrapponibilità dello HRA e della CEDU e dunque la non coestensività delle relative sfere di *jurisdiction*, anche perché l'articolo 1 CEDU non è tra quelli cui lo HRA è chiamato a dare esecuzione.

Decisiva sul punto si rivela invece l'opinione di Lord Rodger of Earlsferry secondo il quale lo HRA può essere interpretato nel senso di ricevere una applicazione extraterritoriale.

Secondo Lord Rodger, infatti, non si possono riconoscere a una legge britannica effetti extraterritoriali solo quando essi siano "...*inconsistent with the comity of nations or the established rules of international law*" (sia consentito richiamare qui R. Sapienza, *Il principio del non intervento negli affari interni*, Milano, 1990). Il che non accade, quando ci si limiti ad offrire a dei cittadini stranieri la possibilità di ricorrere davanti a corti inglesi rispetto all'operato dei militari britannici (ancorché verificatosi fuori del territorio del Regno Unito).

A questo punto, si tratta di stabilire se possa presumersi che questa sia stata la volontà del Parlamento e ciò dipende dalla natura e dallo scopo dello HRA, atteso che il testo autorizza più di una interpretazione.

Ora, deve riconoscersi che seppure in linea di principio l'azione delle autorità britanniche si sviluppi prevalentemente sul territorio del Regno Unito, quando esse operino legittimamente all'estero (così corre l'argomento) e in assenza di indicazioni contrarie "...*it would only be sensible to treat it so far as possible in the same way as when it operated at home*" (par. 53 della decisione).

Essendo lo scopo dello HRA quello di offrire garanzie nell'ordinamento britannico a coloro i cui diritti siano stati violati dalle autorità britanniche, estendere queste garanzie anche in relazione ad atti di quelle autorità commessi sul territorio di un altro Stato in nessun modo reca offesa alla sovranità di quello Stato. Né crea il rischio di una giurisdizione illimitata, poiché la sezione 7 dello HRA chiarisce che esso si applica solo a coloro che possano dirsi vittime ai sensi dell'art. 34 CEDU, e dunque implica che ciò possa accadere solamente se ci sia giurisdizione del Regno Unito *ex art. 1 CEDU*.

Questa affermazione dell'applicabilità extraterritoriale dello HRA è da approvarsi, anche perché svolta con argomenti semplici e condivisibili. In definitiva è possibile applicare lo HRA a fatti avvenuti fuori del territorio britannico perché il diritto internazionale non lo vieta e perché inerisce alla natura stessa dello HRA e in genere alla normativa sui diritti umani una certa *vis extensiva* nel senso di un atteggiamento di *favor* per le vittime.

La decisione è importante altresì perché chiarisce il rapporto tra HRA e CEDU sul delicato punto della giurisdizione. Anche se non sono mancate im-

portanti prese di posizione in dottrina (Wilde) secondo le quali la nozione di *jurisdiction* andrebbe intesa nel senso più ampio derivante dall'intero *corpus* normativo dei trattati inglesi sui diritti dell'uomo, mi pare più prudente cogliere e valorizzare il nesso genetico che lega lo HRA alla CEDU (vedi sul punto P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002).

Cruciale diventa, proprio per questo, accertare se ci sia giurisdizione del Regno Unito ex art. 1 CEDU. Sull'applicabilità della Convenzione si è appunto concentrata l'opinione di Lord Brown sulla quale concorre Lord Rodger.

L'opinione è largamente basata, come del resto già quella dei giudici della *Divisional Court*, su una diffusa ma discussa lettura della giurisprudenza *Bankovic* (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bankovic and others v. Belgium and 16 other Contracting States*, ricorso n. 52207/99, sentenza [GC] del 12 dicembre 2001) secondo la quale la giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 CEDU appare essenzialmente territoriale e limitata al territorio degli Stati parti. Le circostanze in cui viene eccezionalmente riconosciuta una giurisdizione extraterritoriale devono ritenersi limitate alla situazione di controllo effettivo del territorio in questione e dei suoi abitanti come conseguenza di una occupazione militare o del consenso del governo di quel territorio. O ancora ai casi in cui sia questione di attività di agenti diplomatici o su aerei o natanti che battano bandiera dello Stato. E ancora ai casi in cui gli atti siano stati posti in essere o producano effetti fuori del territorio statale e dunque ne scaturisca una responsabilità in capo allo Stato che abbia agito. Dalla detta decisione si è poi ricavata la conclusione che l'art. 1 CEDU possa sì applicarsi fuori del territorio di uno Stato parte, ma sempre in ambito europeo (cosiddetta teoria dell'*espace juridique européen* sulla quale vedi S. Karagiannis, "Le territoire d'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Vetera et Nova", in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme* 2005, p. 33 ss.; v. pure R. Wilde, "The 'Legal Space' or 'Espace Juridique' of the European Convention on Human Rights: Is It Relevant to Extraterritorial State Action?", in *European Human Rights Law Review* 2005, p. 115 ss.).

Questa interpretazione è stata comunque contraddetta dalla stessa Corte europea nella decisione nel caso *Issa c. Turchia* (ricorso n. 31821/96, sentenza del 16 novembre 2004) ove la responsabilità della Turchia si riconduceva in linea di principio al controllo seppure parziale del territorio iracheno.

Lord Brown respinge però la giurisprudenza *Issa* ritenendo che, così ragionando, si arriverebbe alla conclusione, che egli non accetta, che "...*whenever* (corsivo nostro) a contracting State acted, militarily or otherwise, through its agents abroad those affected fell within its article 1 jurisdiction" (par. 127) e concludendo dunque che nessuno dei primi cinque ricorrenti potesse dirsi "...within the United Kingdom's article 1 jurisdiction".

Riconosce invece la giurisdizione britannica per i fatti verificatisi nel centro di detenzione (in quanto l'ipotesi appare da equipararsi a quella delle

ambasciate) dotato di una extraterritorialità che ne fa una sorta di *enclave* sottoposta alla giurisdizione britannica in territorio iracheno.

Ritengo che questa parte della decisione sia la meno felice, poiché finisce con l'offrire una lettura quasi caricaturale della stessa giurisprudenza della Corte europea complessivamente considerata. In verità, come è stato notato acutamente da più parti (vedi anche l'opinione di Lord Justice Sedley nella sentenza della *Court of Appeal*) la sentenza *Bankovic* rappresenta tutto sommato un *hapax legomenon* nella giurisprudenza della Corte e non può essere certo considerata invece un punto d'arrivo. Né l'idea dell'*espace juridique européen* può essere considerata più che un semplice *obiter dictum*. Del resto, si trattava di discutere della posizione di Stati che effettuavano un bombardamento e non basta certo bombardare per avere il controllo effettivo di un territorio.

Issa, invece, segna un ritorno alla coerenza della giurisprudenza della Corte e ribadisce una linea che, al di là dell'utilizzo di una terminologia francamente territorialista, si presta a una più efficace lettura umanitaria in termini di garanzia dei diritti umani

Concludendo, la decisione esaminata appare come un vero e proprio *leading case* in materia di applicazione extraterritoriale dello HRA. Viziata però dalla pervicace volontà (che era stata anche delle giurisdizioni *a quibus*) di non ammettere che le truppe britanniche, in quanto truppe di occupazione, avessero l'effettivo controllo delle zone irachene loro affidate e che da questo controllo inevitabilmente discenda, anche ai sensi della CEDU, la responsabilità di quanto ivi accaduto. Responsabilità che può farsi valere anche davanti alle corti inglesi.

Rosario Sapienza