

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
XVII LEGISLATURA

Doc. **XII-bis**  
N. 27

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2121 (2016)

Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia

*Trasmessa il 1° luglio 2016*

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2121 (2016) <sup>(1)</sup>

### Provisional version

#### The functioning of democratic institutions in Turkey

##### PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. Turkey has been under post-monitoring dialogue with the Parliamentary Assembly since 2004. In its Resolution 1925 (2013), the Assembly encouraged Turkey, a founding member of the Council of Europe and a strategic partner for Europe, to pursue its efforts to align its legislation and practices with Council of Europe standards and fulfil the remaining post-monitoring dialogue requirements. Turkey has continued to face a complex and adverse geopolitical situation with the war in Syria and in the surrounding countries and terrorist attacks on its territory. The ongoing conflict in Syria has brought further massive flows of refugees to Turkey. The Assembly reiterates its appreciation of the outstanding efforts made by the country since 2011 to host nearly 3 million refugees (of which 262.000 are in refugee camps), who are in need of accommodation, education and access to social and medical care. For over five years, Turkey has been implementing the « open door policy » to

the Syrians who fled from the war environment in their country and, in compliance with its international obligations, has abided by the principle of non-refoulement. The Assembly expresses its appreciation of the measures taken by the Turkish authorities to improve the living conditions of Syrian refugees, in particular by allocating work permits since 15 January 2016. The Assembly also values the outstanding financial efforts of the State to address this issue, despite remaining problems, in particular the lack of access to any education for 400.000 Syrian child refugees.

2. In August 2014, the country had the first direct election of the President of the Republic. Parliamentary elections were organised on 7 June 2015, and early parliamentary elections were held on 1 November 2015. While the Justice and Development Party (AKP) secured a majority in parliament in November 2015, the Peoples' Democratic Party (HDP) – a political party with a pro-Kurdish stance, which had previously entered parliament though the election of independent candidates and subsequently formed a party group – entered parliament for the first time as a political party, despite the 10% electoral threshold, that the Assembly has repeatedly asked be substantially lowered.

3. European Union integration remains a strategic objective for Turkey. In the context of the 2016 EU- Turkey Agreement on the migrant crisis, and the implementation of a roadmap towards liberalisation

(1) Assembly debate on 22 June 2016 (23<sup>rd</sup> and 24<sup>th</sup> Sittings) (see Doc. 14078 and addendum, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Ms Ingebjørg Godsken and Ms Nataša Vuckovic). *Text adopted by the Assembly on 22 June 2016 (24<sup>th</sup> Sitting)*

of the visa regime, the Assembly welcomes the recent ratification of Protocol No. 15 amending the European Convention on Human Rights (CETS No. 213); the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197); the Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (ETS No. 167) and the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198). The Assembly notes that European Union integration remains a strategic goal for Turkey. It therefore reiterates its belief that the opening of additional chapters, in particular Chapter 23 (judiciary and fundamental rights) and Chapter 24 (justice, freedom and security), would help consolidate the reform process and reinforce the action undertaken by the Council of Europe for Turkey to align its legislation and practice with Council of Europe standards. Relations between Turkey and the European Union, which should be strengthened, will be of great importance not only for the stability and prosperity of the two sides, but for the entire region.

4. Recent developments in Turkey pertaining to freedom of the media and of expression, erosion of the rule of law and the human rights violations in relation to anti-terrorism security operations in south-east Turkey have, however, raised serious questions about the functioning of its democratic institutions. These findings are corroborated by recent reports adopted by several Council of Europe monitoring mechanisms, such as the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the Group of States against Corruption (GRECO), and the Commissioner for Human Rights, which have highlighted concurring and serious concerns that Turkey should address without further delay.

5. The disclosure of the corruption cases on 17 and 25 December 2013 allegedly involving four ministers and the son of the then Prime Minister Mr Recep Tayyip Erdogan, marked the beginning of changes in domestic political processes, in particular the adoption of restrictive legislation (amendments to the Criminal Code and the

Code of Criminal Procedure in 2014 and Internal Security Act of March 2015) and enhanced control of the executive over the judiciary (amendments to the Law on the High Council for Judges and Prosecutor in 2014), the creation of special courts (« criminal peace judgeships ») in June 2014 and the adoption of Act No. 5651 on the Internet in March 2015, increasing the Telecommunications Directorate's (TIB) capacity to block websites.

6. The Assembly regrets that the peace talks to address the Kurdish issue collapsed in summer 2015, putting at stake the process of enlarging the cultural and linguistic rights of the Kurdish community, initiated and advanced in the preceding period, including by its political representation in parliament after the 2015 parliamentary and early parliamentary elections. The breakdown of the peace talks in April 2015 led to increased violence and terrorist attacks by July 2015, bomb attacks by the PKK and retaliation measures by the Turkish security forces, including curfews imposed since December 2015 in several districts in south-east Turkey in order to carry out security operations.

7. In this context, the Assembly is very concerned about the decision of 20 May 2016 by the Turkish Grand National Assembly to strip a large number of parliamentarians of their immunity from prosecution by temporarily suspending Article 83 (first sentence) of the Constitution, thus ruling out a case-by-case examination based on merit. Even though MPs from all political groups are concerned, the Assembly notes with concern that this decision disproportionately affects the opposition parties, in particular the People's Democratic Party, many of whose members have been charged for their statements under the Anti-Terror Law (No. 3713). The Assembly, reiterating its call in Resolution 1925 (2013), urges the Turkish Government to revise the legislation and practices on terrorism in line with European standards, in order to narrow the scope of the definition and by introducing a criterion of proportionality.

8. The Assembly recalls that parliamentary immunity should first and foremost enable elected representatives to work and express themselves without fear of harass-

sment by the executive, the courts or political opponents. It is thus worried about the potential political consequences of this decision, which could damage parliamentary life and undermine the healthy political environment that Turkey needs to tackle today's challenges, including terrorist threats and the urgent need to solve the Kurdish issue by political and peaceful means. While there are allegations about the lack of independence of the judiciary, the Assembly urges the Turkish authorities to ensure that the cases brought against parliamentarians are handled in due compliance with Council of Europe standards on fair proceedings and trials and respect for freedom of expression, which Turkey has pledged to uphold.

9. In recent years, Turkey has faced massive and repeated terrorist attacks perpetrated by the so-called « Islamic State of Iraq and the Levant » (ISIL/Daesh), the « Kurdistan Workers' Party » (PKK) and the PKK-affiliated « Kurdistan Freedom Hawks » (TAK). These attacks caused hundreds of casualties in Ankara, Suruç, Istanbul, Bursa or Diyarbakır. In addition, the border city of Kilis has been targeted by shelling from Syrian territory. The Assembly unequivocally condemns these attacks and all terrorist action and violence perpetrated by the PKK, Daesh or any other organisation, which can on no account be tolerated. The Assembly stresses Turkey's right and duty to fight terrorism and address security issues in order to protect its citizens. It recalls, however, that those security operations must be carried out in line with international law, and in accordance with the principle of proportionality and necessity. The right balance between security and individual liberties must be found in Turkey.

10. Security operations have dramatically intensified in south-east Turkey since August 2015. Despite assurances by the Turkish authorities to keep a balance between freedom and security in the police and military operations in south-east Turkey, so as to protect citizens' right to life, which is the most fundamental right, and to ensure public security, the Assembly is very worried about the human consequences of the unprecedented months-long, round-the-clock curfews imposed in 22 di-

stricts, including Sur, Silvan (province of Diyarbakır), Nusaybin, Dargeçit (province of Mardin), Sirnak Centre, Cizre, Silopi, Idil (province of Sirnak) and Yüksekova (province of Haari). These curfews are affecting 1.6 million people and have resulted in the displacement of at least 355.000 people and in restrictions in access to water, electricity, education and health care, including emergency medical care, which has proved fatal for many residents. At least 338 civilians were reported dead by the Human Rights Foundation of Turkey as at 20 April 2016. According to the Ministry of the Interior, between July 2015 and 13 May 2016, these operations resulted in 458 security officers being killed and 3 321 wounded, while the Turkish Chief of Staff announced that 2.583 PKK members were killed inside Turkish territory and 2 366 others in Iraq during air strikes, as at 23 May 2016.

11. As explicitly stated in the Venice Commission's opinion in response to the request by the Chair of the Monitoring Committee of the Assembly, « the curfews imposed since August 2015 have not been based on the constitutional and legislative framework which specifically governs the use of exceptional measures in Turkey, including curfew. To comply with this framework, any curfew measure should be associated with emergency rule, as provided for in Articles 119 to 122 of the Constitution ». According to those articles of the Constitution, curfews can be declared only within the context of martial law or emergency state rule, the implementation of both of which requires a parliamentary decision – which was never taken. The Assembly expects Turkey to abide by its own laws and amend its legal framework in line with the Venice Commission opinion on this issue, dated 13 June 2016.

12. Despite efforts deployed by the Turkish authorities to provide the displaced persons with food and accommodation, temporary jobs in State agencies and social aid, including compensation for lost income, the future of the displaced persons is uncertain. It seems that large parts of the areas under curfew were destroyed during and after the curfews, and during the subsequent clearance operations to re-

move buried explosive devices. The situation is especially regrettable in the ancient part of Sur, which was classified as a Unesco world cultural heritage site in 2015.

13. There have been allegations of serious human rights violations, notably in Cizre, which require due and effective investigation, including the collection of evidence before the areas are cleared. The Assembly believes that access to information through the increased presence of the media and accurate and unbiased media coverage of the situation in south-east Turkey, transparency of the procedures, as well as the prosecution of those who committed crimes or abuses of human rights, would contribute towards restoring confidence. The Assembly notes that Turkey is one of the 116 countries offering an open invitation to the United Nations Special Procedures since 2001. The Assembly welcomes the recent visit of the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances in March 2016, of Mr Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, to south-east Turkey in April 2016 and the announced visit of representatives of the United Nations High Commissioner for Human Rights. It invites Turkey to consider setting up a fact-finding team, including independent experts and personalities trusted by all sides of Turkish society, to observe the human rights situation in the affected districts and publish credible reports. The Assembly further encourages Turkey to strengthen national independent human rights bodies so as to increase citizens' confidence in, and use of, these mechanisms.

14. The Assembly also expresses deep concern over the death of four civilians (Hüseyin Paksoy (16 years old), Serhat Altun, Cihan Karaman and Orhan Tunç) seriously wounded during the curfew in Cizre. Defying interim measures by the European Court of Human Rights, the Turkish Government denied these civilians access to medical aid. The Assembly notes that Ramazan Demir, the lawyer who appealed to the Court for interim measures to transfer these and many other wounded civilians to hospitals, was arrested on 4 June 2016.

15. The Assembly notes that administrative investigations have been initiated against 63 security personnel due to their misconduct during the operations in south-east Turkey. It expects the Turkish authorities to carry out effective investigations into all other allegations of misconduct by security personnel during these operations. Nevertheless, the Assembly is appalled by the preparations for new retrospective legislation already adopted by the parliamentary National Defense Commission which allows legal prosecution of human rights violations committed by military personnel with the permission of their superiors and empowers the military with the authority to conduct security operations bypassing the jurisdiction of the courts under the pretext of urgency. The Assembly is deeply concerned that such developments could further infringe the rule of law.

16. The adoption by the government of an emergency decree on expropriation on 21 March 2016 related to Sur (Diyarbakır) has raised concern among displaced persons. The lack of information about legal procedures, future urban construction projects and the right of displaced persons to return to live in their neighbourhoods poses many questions. Lack of transparent information fuels fears and insecurity among those concerned. The Assembly expects Turkey to take due care of the needs of the local population and ensure fair compensation for the losses suffered by civilians in case of expropriation procedures, which should be conducted in line with Council of Europe standards and taking account of property rights and their safeguards, as guaranteed by the European Convention on Human Rights.

17. The Assembly is also deeply concerned that the tensions and clashes could spread to other parts of Turkey. It urges the PKK to stop its terrorist attacks and lay down its arms. The Assembly also urges the Turkish Government to resort to political means to stop the escalation of violence. The Turkish Parliament, which could provide a political forum for a peaceful resolution of the conflict, should consider putting in place mechanisms to reactivate the peace process, including a joint, cross-party parliamentary commission, or



a « truth and reconciliation » commission that would allow for a fresh impetus and the healing of past traumas. Political solutions need to be discussed in parliament by all the political forces involved. A due system of parliamentary inviolability – which excludes statements inciting hatred, violence or the destruction of democratic rights and freedoms – is thus necessary to ensure that issues of public interest can be debated by elected representatives without fear of executive or judicial interference.

18. The Assembly is also worried about the arrest in south-east Turkey of 21 democratically elected Kurdish mayors and the dismissal of 31 others on controversial charges of « aiding and abetting a terrorist organisation », which has further damaged the already weak local governments in conflict areas. The Assembly calls on all political leaders at central and local levels to adopt a more inclusive and tolerant approach to resolve existing problems through dialogue and shared responsibility. Democratic political parties should condemn and take a firm stance against terrorism in full respect of human rights, the rule of law and Council of Europe standards.

19. The announced preparation of legislation which would empower Governors to appoint new mayors also raises questions with regard to the respect of the provisions of the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), which Turkey ratified in 1992. The Assembly reiterates its call on Turkey, in line with the post-monitoring dialogue requirement, to further introduce decentralisation in full respect of the territorial integrity of the country and to ratify the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148) and the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157), which could also contribute to restoring confidence among communities.

20. With regard to freedom of expression and of the media, the Assembly shares the concerns of the Council of Europe Commissioner for Human Rights about « the alarming scale of recourse to an overly wide notion of terrorism to punish non-violent statements and criminalisation of any message that merely coincides with

the perceived interests of a terrorist organisation ». The Assembly urges Turkey to fully comply with its obligations under all the human rights treaties it has ratified. The Assembly remains concerned about the extensive interpretation of the Anti-Terror Law, which contradicts Council of Europe standards. It thus reiterates the call it made in 2013 for Turkey to further review its definitions of offences related to terrorism and membership of a criminal organisation, in line with the « Action Plan on Prevention of Violations of the European Convention on Human Rights » adopted by Turkey in February 2014.

21. Recalling its Resolution 2035 (2015) on the protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe, the Assembly is concerned about the latest developments in the field of freedom of expression and freedom of the media, which should be understood in the light of the case law of the European Court of Human Rights with respect to Article 10 of the Convention. There are concerns that changes in recent years in ownership of media companies serving business interests were motivated by, and have resulted in, significant political influence on the media.

22. The Assembly believes that the abusive application of Article 299 (Insulting the President of the Republic) – there were about 2.000 cases in two years against journalists and academics, but also ordinary citizens – is leading to an undue restriction of freedom of expression, considering the case law of the European Court of Human Rights with respect to Article 10 of the Convention. It recalls in this respect that defamation cases can be handled under civil law procedures or under the general provisions of Article 125 of the penal code on insult.

23. The Assembly condemns the call by the Turkish Ministry for Foreign Affairs for its citizens residing abroad to report cases of disrespect to the President of Turkey with a view to filing cases in foreign countries.

24. The Assembly is deeply concerned about the prosecution of investigative journalists following their investigations into topics of general interest. It should be possible to conduct domestic and foreign investigative journalism on all topics, and

in all regions. The Assembly is appalled by the harsh prison sentences issued against these journalists. It expects the judicial institutions to take future decisions in the light of the well-established case law of the European Court of Human Rights, and the authorities to harmonise the legislation and its interpretation by domestic courts with Council of Europe standards. In this respect, the Assembly praises the important role played by the Constitutional Court of Turkey to secure freedom of expression and of the media, and individual applications to the Constitutional Court, which remain an effective mechanism to protect rights covered by the European Convention on Human Rights.

25. The prosecution of academics who signed a peace declaration calling for an end to the military campaign in south-east Turkey and accusing the government of breaching international law (« We shall not be part of this crime ! ») is another example that raises serious questions about the scope of the anti-terror law. Of the initial 1 128 signatories of the declaration, 495 academics are under investigation. On 14 January 2016, the police reportedly briefly detained 27 of them. The Council of Europe Secretary General issued, on 15 January 2016, a statement expressing his concern about these arrests. Four petitioners (Esra Munga, Muzaffer Kaya, Kivanç and Meral Camci) were arrested and detained on 16 March 2016 on charges of « terrorist propaganda » (Article 7/2 of the Anti-Terrorism Law). The prosecutor in the first hearing decided to drop the charges of terrorism and considered launching an investigation under Article 301 of the Penal Code (insulting the State) – subject to the authorisation of the Minister of Justice. In the meantime, the four academics were released on 22 April 2016. Disciplinary and criminal proceedings had been launched against other petitioners for a statement calling for an end to violence, which, for the Commissioner for Human Rights, fell within the boundaries of free speech, whether one agreed with their message or not.

26. The Assembly remains concerned about the large number of websites blocked (110.000) and Twitter takedown requests. Blocking websites appears to be a

highly disproportionate measure, which impedes the public's right to have access to, and to be provided with, information on the Internet, and negatively impacts media pluralism and free expression. It urges Turkey to upgrade its legal framework in line with the European Convention on Human Rights, in particular to review Act No. 5651 on the Internet, in line with the recommendations of the Venice Commission (to be adopted in June 2016) on the regulation of publications on the Internet and combating crimes committed by means of such publications.

27. The Assembly recalls that journalists and other media actors make an essential contribution to public debate and the opinion-making processes needed in a democratic society. Council of Europe member States have a positive obligation to ensure freedom of expression, protection of journalists and access to information, and to create the conditions to enable them to act as public or social watchdogs and inform the public on matters of general and public interest. Too many measures currently taken by the authorities, including investigations, prosecutions and the interpretation of the Penal Code by domestic courts, have a chilling effect. Attacks on journalists and media outlets, seizure of the media (which undermines property rights), pressure on journalists and punishment of journalists doing their job lead to self-censorship. The Assembly therefore urges Turkey to secure a favourable environment for freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention and to implement Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

28. The Assembly believes that further improving the legal framework would help the country to overcome current restrictions to freedom of expression. In the light of the March 2016 opinion of the Venice Commission, the Assembly invites Turkey to:

28.1. repeal Article 299 of the Penal Code (Insulting the President of Republic);

28.2. repeal Article 301 (Degrading the Turkish Nation, the State of the Tu-

rkish Republic, the Organs and Institutions of the State) or amend it to ensure that all the notions used in it are clear, specific and predictable, and that its application is limited to statements inciting violence and hatred and that its interpretation by the domestic courts is in line with the case law of the European Court of Human Rights;

28.3. limit the use of Article 216 and resort to – proportionate – criminal sanctions only in cases of open incitement to violence, armed resistance or uprising, and not to punish harsh criticism against government policies. Moreover, it should only be applied in extreme cases of religious insults that intentionally and severely disturb public order, or calls for public violence, and not for mere blasphemy;

28.4. ensure a strict interpretation of Article 314 (Membership of an Armed Organisation) so as to limit it to cases which do not involve the exercise of the rights to freedom of expression and assembly, in compliance with the established criterion in the case law of the Court of Cassation that acts attributed to a defendant should show « in their continuity, diversity and intensity » his or her « organic relationship » with an armed organisation or whether his or her acts may be considered as committed knowingly and wilfully within the « hierarchical structure » of the organisation.

29. The Assembly encourages the Turkish authorities to address these proposals in the framework of the working group on freedom of expression created in 2016 by the Ministry of Justice and the Council of Europe, as part of Turkey's Action Plan to prevent violations of the European Convention on Human Rights. It expects the necessary amendments to the legislation to be prepared and adopted in consultation with the Council of Europe.

30. It urges Turkey to further co-operate with the Council of Europe and implement the recommendations by GRECO when carrying out the Judicial Reform Strategy, which aims at establishing a more reliable justice system, executing judicial

services in an independent and impartial way and concluding trials within a reasonable time. It welcomes, as a first step, the adoption of the « Action Plan on Enhancing Transparency and Strengthening the Fight Against Corruption (2016-2019) » on 30 April 2016 to address these issues.

31. With regard to respect for the rule of law, the Assembly is very concerned about the recent statements made by the President of the Republic and ministers not to respect a decision of the Constitutional Court on the unlawfulness of the pretrial detention of investigative journalists, which was based on the case law of the European Convention on Human Rights. The Assembly urges Turkish officials to refrain from unduly interfering in the judiciary and challenging the rule of law. The Assembly appreciates however that all decisions of the Constitutional Court resulting from individual applications have been implemented.

32. Independence of the judiciary is guaranteed by the Constitution. A number of judicial packages have been launched since the constitutional referendum of 2010. They provide for stronger involvement of elected judges and prosecutors in the High Council of Judges and Prosecutors, which are positive moves. However, the recent developments and amendments to the Law on the High Council of Judges and Prosecutors in 2014 raised the issue of the lack of independence of the judiciary and undue interference by the executive.

33. GRECO noted in its March 2016 report that the appointment of the elected members of the High Council of Judges and Prosecutors in 2014, the use of disciplinary proceedings, including the dismissal of a number of members of the judiciary, and the potential influence by the executive within this body, have further triggered the debate concerning the role and the independence of the High Council of Judges and Prosecutors, which seriously undermines the trust of the public in its judicial institutions. The Assembly shares these concerns and calls on Turkey to:

33.1. implement GRECO's recommendations, in particular to strengthen the



security of tenure of judges and to ensure that evaluations of the performances of judges and prosecutors, as well as disciplinary procedures against them, are free from undue influence;

33.2. further revise the Law on the High Council of Judges and Prosecutors to reduce the influence of the executive within the Council.

34. The Assembly also notes that in 2014 the fight against terrorism was extended to the Gülen Movement (the so-called « parallel State structure »), a former ally of the AKP. The purge to clear the State institutions of alleged Gülenist followers raises question in respect of procedural guarantees. This move particularly affected the judicial system, where the large number of transfers, arrests and detentions of judges and prosecutors could have a deterrent effect on the members of the judiciary.

34. Finally, while the Assembly welcomes the establishment of regional courts, it notes that the draft law on the restructuring of the Court of Cassation and Council of State raises questions. It therefore asks the Venice Commission for an opinion on this draft law and the constitutional aspects of the appointments of members of high judicial bodies. The Assembly moreo-

ver invites the relevant authorities to seek the opinion of the Turkish Constitutional Court and also to ensure that the adopted law takes into account the recommendations of the Venice Commission.

36. The Assembly concludes that the latest developments pertaining to freedom of the media and of expression, erosion of the rule of law and the human rights violations in relation to the anti-terrorism security operations in south-east Turkey constitute a threat to the functioning of democratic institutions and the country's commitments to its obligations towards the Council of Europe. The Assembly will continue to follow closely the issues raised in this report, in particular the situation in south-east Turkey with respect to human rights, on the basis of information provided by its Monitoring Committee. The Assembly recalls that the Turkish authorities are invited to fulfil the remaining requirements pertaining to the post-monitoring dialogue with the Parliamentary Assembly. It reiterates the readiness of the Council of Europe, in particular the Venice Commission, to support the Turkish authorities' efforts in this respect. The Assembly notes that progress made on all twelve items of the post-monitoring dialogue, including on the items discussed in the present resolution, will be assessed in the post-monitoring report to be presented in 2017.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2121 (2016)<sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. La Turquie est engagée dans un dialogue postsuivi avec l'Assemblée parlementaire depuis 2004. Dans sa Résolution 1925 (2013), l'Assemblée encourage la Turquie, membre fondateur du Conseil de l'Europe et partenaire stratégique pour l'Europe, à poursuivre ses efforts pour mettre sa législation et ses pratiques en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et pour répondre aux exigences du dialogue postsuivi restées en suspens. Avec la guerre qui sévit en Syrie et dans les pays voisins et les attaques terroristes perpétrées sur son sol, la situation géopolitique de la Turquie reste délicate et complexe. La poursuite du conflit en Syrie a intensifié l'afflux massif de réfugiés sur son territoire. L'Assemblée salue une nouvelle fois l'effort remarquable fait par le pays depuis 2011 pour accueillir pas loin de 3 millions de réfugiés (dont 262.000 dans des camps),

à qui il faut assurer l'accès à un hébergement, à l'éducation et aux services médicaux et sociaux. Depuis plus de cinq ans, la Turquie applique une « politique de la porte ouverte » à l'égard des Syriens qui fuient le climat de guerre dans leur pays et, conformément à ses obligations internationales, met en œuvre le principe de « non-refoulement ». L'Assemblée salue les mesures adoptées par les autorités turques pour améliorer les conditions de vie des réfugiés syriens, en particulier celles qui leur permettent d'obtenir un permis de travail depuis le 15 janvier 2016. L'Assemblée se félicite aussi des efforts financiers exceptionnels consentis par l'Etat pour faire face à cette situation, même s'il subsiste des problèmes, et notamment le fait que 400.000 enfants syriens réfugiés soient privés de toute éducation.

2. En août 2014, pour la première fois, le Président de la République a été élu au suffrage direct. Des élections législatives se sont tenues le 7 juin 2015, et des élections législatives anticipées ont été organisées le 1<sup>er</sup> novembre 2015. Alors que le Parti de la justice et du développement (AKP) a obtenu la majorité au parlement en novembre 2015, le Parti démocratique des peuples (HDP, parti politique pro-kurde) – précédemment entré au parlement par l'élection de candidat/es indépendant/es ayant par la suite formé un groupe politique – a fait son entrée au Parlement

(1) Discussion par l'Assemblée le 22 juin 2016 (23<sup>e</sup> et 24<sup>e</sup> séances) (voir Doc. 14078 et addendum, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteuses: Mme Ingebjørg Godsken et M<sup>me</sup> Nataša Vuckovic). *Texte adopté par l'Assemblée le 22 juin 2016 (24<sup>e</sup> séance).*

pour la première fois en tant que parti, et ce malgré le seuil électoral de 10 per cento, dont l'Assemblée a demandé à plusieurs reprises l'abaissement sensible.

3. Pour la Turquie, l'intégration dans l'Union européenne reste un objectif stratégique. Dans le contexte de l'accord de 2016 entre l'Union européenne et la Turquie concernant la crise des migrants et de la mise en œuvre d'une feuille de route sur la libéralisation du régime des visas, l'Assemblée se félicite de la récente ratification du Protocole n. 15 portant amendement à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n. 213), de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n. 197), du Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n. 167) et de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n. 198). L'Assemblée note que l'intégration dans l'Union européenne reste un objectif stratégique pour la Turquie. Elle réaffirme par conséquent sa conviction que l'ouverture de chapitres additionnels, en particulier les chapitres 23 (appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (justice, liberté et sécurité), permettrait de consolider le processus de réforme et de conforter l'action du Conseil de l'Europe auprès de la Turquie pour l'amener à harmoniser sa législation et sa pratique avec les normes du Conseil de l'Europe. Les relations entre la Turquie et l'Union européenne, qui devraient être renforcées, seront d'une grande importance non seulement pour la stabilité et la prospérité des deux parties, mais aussi pour la région toute entière.

4. Les récents développements intervenus en Turquie concernant la liberté d'expression et la liberté des médias, l'érosion de l'Etat de droit et les violations des droits de l'homme liées aux opérations de sécurité antiterroristes menées dans le sud-est de la Turquie soulèvent toutefois de sérieuses questions quant au fonctionnement de ses institutions démocratiques. Ces constats sont corroborés par de récents rapports adoptés par plusieurs mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, et notamment la Commission européenne pour la démoc-

ratie par le droit (Commission de Venise), le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et le Commissaire aux droits de l'homme, qui font apparaître les mêmes préoccupations profondes auxquelles la Turquie devrait répondre sans plus attendre.

5. La révélation d'affaires de corruption les 17 et 25 décembre 2013 dans lesquelles quatre ministres et le fils de M. Recep Tayyip Erdogan, alors Premier ministre, étaient soupçonnés d'être impliqués, a été le point de départ de changements dans les processus politiques nationaux, dont l'adoption de législations restrictives (modifications apportées au Code pénal et au Code de procédure pénale en 2014 et loi sur la sécurité intérieure de mars 2015), un contrôle renforcé de l'exécutif sur le judiciaire (amendements à la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature en 2014), la création de tribunaux spéciaux (« magistrature pénale de paix ») en juin 2014 et l'adoption de la loi n. 5651 relative à internet en mars 2015, qui renforce la capacité de l'autorité turque de régulation des télécommunications (TIB) à bloquer des sites web.

6. L'Assemblée regrette que les pourparlers de paix pour résoudre la question kurde aient tourné court à l'été 2015, compromettant le processus d'élargissement des droits linguistiques et culturels de la communauté kurde lancé et promu dans la période qui a précédé, y compris par sa représentation politique au parlement après la tenue des élections législatives et des élections législatives anticipées de 2015. La rupture des pourparlers de paix en avril 2015 s'est soldée par une montée de la violence et des attaques terroristes en juillet 2015, des attentats à la bombe par le PKK et des mesures de représailles par les forces de sécurité turques, dont des couvre-feux imposés depuis décembre 2015 dans plusieurs districts du sud-est de la Turquie pour la conduite d'opérations de sécurité.

7. Dans ce contexte, l'Assemblée se déclare très préoccupée par la décision, adoptée le 20 mai 2016 par la Grande Assemblée nationale turque, de lever l'immunité d'un grand nombre de parlementaires en suspendant à titre provisoire l'article 83 (première phrase) de la Constitu-

tion, ce qui exclut l'examen au cas par cas des éléments de fond des affaires. Bien que les parlementaires de tous les groupes politiques soient concernés, l'Assemblée note avec inquiétude que cette décision touche de façon disproportionnée les partis d'opposition, en particulier le parti HDP, dont de nombreux membres ont été mis en examen en raison de leurs déclarations en vertu de la Loi antiterroriste (no 3713). L'Assemblée, réitérant son appel formulé dans la Résolution 1925 (2013), exhorte le Gouvernement turc à revoir la législation et les pratiques en matière de terrorisme conformément aux normes européennes, afin de réduire la portée de la définition et en introduisant un critère de proportionnalité.

8. L'Assemblée rappelle que l'immunité parlementaire doit avant tout permettre aux élus de travailler et de s'exprimer sans craindre d'être harcelés par le pouvoir exécutif, les tribunaux ou des opposants politiques. Elle est donc préoccupée par les conséquences politiques potentielles de cette décision, qui pourrait porter atteinte à la vie parlementaire et nuire à l'environnement politique sain dont la Turquie a besoin pour relever les défis actuels, notamment les menaces terroristes et le besoin urgent de résoudre le problème kurde par des moyens politiques et pacifiques. Dans un contexte marqué par des allégations de manque d'indépendance du système judiciaire, l'Assemblée exhorte les autorités turques à veiller à ce que les poursuites engagées contre des parlementaires soient conduites dans le respect des normes du Conseil de l'Europe en matière de procédures et de procès équitables, et de la liberté d'expression, que la Turquie s'est engagée à défendre.

9. Ces dernières années, la Turquie a été confrontée à des attaques terroristes massives et répétées, perpétrées par « l'Etat islamique de l'Irak et du Levant » (EIL/Daech), le « Parti des travailleurs du Kurdistan » (PKK) et le « Parti des Faucons de la liberté du Kurdistan » (TAK), affilié au PKK. Ces attaques ont fait des centaines de victimes à Ankara, Suruç, Istanbul, Bursa ou Diyarbakır. En outre, la ville frontalière de Kilis a été visée par des tirs d'obus venus du territoire syrien. L'Assemblée

condamne catégoriquement ces attaques ainsi que tous les actes terroristes et les violences, qu'ils soient le fait du PKK, de Daech ou de toute autre organisation, qui ne sauraient en aucun cas être tolérés. L'Assemblée insiste sur le droit et le devoir de la Turquie de lutter contre le terrorisme et de résoudre les questions de sécurité afin de protéger ses citoyens. Elle rappelle toutefois que les opérations de sécurité doivent être conduites dans le respect du droit international, et conformément au principe de proportionnalité et de nécessité. Il convient de trouver le juste équilibre entre sécurité et liberté individuelle en Turquie.

10. Les opérations de sécurité se sont considérablement intensifiées dans le sud-est de la Turquie depuis août 2015. En dépit des assurances données par les autorités turques de maintenir un équilibre entre la liberté et la sécurité dans les opérations policières et militaires dans le sud-est de la Turquie, de façon à protéger le droit à la vie des citoyens, qui est le droit le plus fondamental, et à garantir la sécurité publique, l'Assemblée est vivement préoccupée par les conséquences, sur le plan humain, des couvre-feux de longue durée sans précédent, imposés 24 heures sur 24 dans 22 districts, dont Sur, Silvan (province de Diyarbakır), Nusaybin, Dargeçit (province de Mardin), le centre de Sîrnak, Cizre, Silopi, Idil (province de Sîrnak) et Yüksekova (province de Haari). Ces couvre-feux affectent 1,6 million de personnes et ont eu pour conséquence le déplacement d'au moins 355.000 personnes et des restrictions d'accès à l'eau, à l'électricité, à l'éducation et aux soins de santé, y compris les soins médicaux d'urgence, avec une issue fatale pour beaucoup d'habitants. La Fondation des droits de l'homme de Turquie a rapporté la mort d'au moins 338 civils au 20 avril 2016. Selon le ministère de l'Intérieur, entre juillet 2015 et le 13 mai 2016, ces opérations avaient causé la mort de 458 agents des services de sécurité et 3.321 d'entre eux avaient été blessés, tandis que le chef d'état-major de l'armée turque annonçait que 2.583 membres du PKK avaient été tués sur le territoire turc et 2.366 autres en Irak lors de frappes aériennes, à la date du 23 mai 2016.

11. Comme cela est clairement expliqué dans l'avis de la Commission de Venise en réponse à la demande du président de la commission de suivi de l'Assemblée, « les couvre-feux imposés depuis août 2015 n'ont pas eu comme fondement le cadre constitutionnel et législatif qui régit de manière spécifique, en Turquie, le recours à des mesures d'exception, y compris le couvre-feu. Pour être conforme à ce cadre, toute décision de couvre-feu devrait être associée à un état d'exception tel que ceux prévus par la Constitution aux articles 119 à 122 ». Selon ces articles de la Constitution, les couvre-feux ne peuvent être déclarés que dans le contexte d'une loi martiale ou d'un état d'exception, dont l'application requiert une décision du parlement — qui n'a jamais été prise. L'Assemblée attend de la Turquie qu'elle respecte ses propres lois et modifie son cadre juridique conformément à l'avis de la Commission de Venise sur cette question, daté du 13 juin 2016.

12. Malgré les efforts déployés par les autorités turques pour assurer aux personnes déplacées l'accès à la nourriture et à un hébergement, à des emplois temporaires par l'intermédiaire des agences de placement de l'Etat et à des prestations sociales, y compris une compensation pour la perte de revenus, l'avenir de ces personnes déplacées reste incertain. Il semble que de grandes parties des zones soumises à des couvre-feux aient été détruites pendant et suite aux couvre-feux, et durant les opérations de déminage mises en œuvre par la suite pour éliminer les engins explosifs enterrés. Cette situation est particulièrement regrettable dans le quartier historique de Sur, qui a été inscrit au patrimoine culturel mondial de l'Unesco en 2015.

13. Il y a eu des allégations d'atteintes graves aux droits de l'homme, notamment à Cizre, qui exigent que soient conduites des enquêtes appropriées et effectives, et que des éléments de preuve soient collectés avant que les zones ne soient nettoyées. L'Assemblée considère que l'accès à l'information, favorisé par la présence accrue des médias et une couverture médiatique impartiale et fiable de la situation dans le sud-est de la Turquie, mais aussi la transparence des procédures et la poursuite des auteurs de crimes ou de violations des

droits de l'homme pourraient contribuer à la restauration de la confiance. L'Assemblée note que la Turquie est l'un des 116 pays qui propose une invitation ouverte aux procédures spéciales des Nations Unies depuis 2001. Elle se félicite des récentes visites du Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires en mars 2016 et de M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans le sud-est du pays en avril 2016 ainsi que de la visite annoncée de représentants du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Elle invite la Turquie à envisager la constitution d'une équipe d'enquête formée d'experts indépendants et de personnalités bénéficiant de la confiance de tous les groupes de la société turque, qui serait chargée d'observer la situation en matière de droits de l'homme dans les districts touchés et de publier des rapports crédibles. L'Assemblée encourage par ailleurs la Turquie à renforcer les organismes nationaux indépendants de défense des droits de l'homme de manière à raffermir la confiance des citoyens dans ces mécanismes, et à intensifier leur utilisation.

14. L'Assemblée exprime également sa vive préoccupation suite à la mort de quatre civils (Hüseyin Paksoy (16 ans), Serhat Altun, Cihan Karaman et Orhan Tunç) grièvement blessés pendant le couvre-feu à Cizre. Au mépris des mesures provisoires de la Cour européenne des droits de l'homme, le Gouvernement turc a refusé l'accès de ces civils à une assistance médicale. L'Assemblée note que M. Ramazan Demir, l'avocat qui avait saisi la Cour pour demander des mesures provisoires afin que ces personnes et plusieurs autres civils blessés puissent être transférés vers des hôpitaux, a été arrêté le 4 juin 2016.

15. L'Assemblée note que des enquêtes administratives ont été ouvertes contre 63 agents des services de sécurité en raison de leur comportement répréhensible au cours des opérations menées dans le sud-est de la Turquie. Elle attend des autorités turques qu'elles mènent des enquêtes effectives sur toutes les accusations de mauvais comportement de la part des membres des services de sécurité pendant ces opérations. Toutefois, l'Assemblée est horrifiée



par les préparatifs en vue de l'adoption d'une nouvelle loi rétroactive, déjà approuvée par la commission parlementaire de la défense nationale, qui permet les poursuites judiciaires pour les violations des droits de l'homme commises par le personnel militaire à l'autorisation de leurs supérieurs et autorise l'armée à mener des opérations de sécurité en passant outre la compétence des tribunaux sous prétexte d'urgence. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par cette évolution, qui pourrait porter davantage atteinte à l'Etat de droit.

16. L'adoption par le gouvernement d'un décret d'urgence sur l'expropriation le 21 mars 2016 concernant Sur (Diyarbakır) a provoqué des inquiétudes parmi les personnes déplacées. Le manque d'informations sur les procédures judiciaires, les futurs projets de construction urbaine et le droit des personnes déplacées à retourner vivre dans leur quartier soulève de nombreuses questions. L'absence d'informations transparentes tend à nourrir les craintes et l'insécurité des personnes concernées. L'Assemblée attend de la Turquie qu'elle prenne dûment en compte les besoins de la population locale et qu'elle garantisse une juste compensation pour les pertes endurées par les civils en cas de procédures d'expropriation — qu'il faudrait mettre en œuvre dans le respect des normes du Conseil de l'Europe et compte tenu des droits de propriété et de leurs garanties en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

17. L'Assemblée est aussi vivement préoccupée par le risque que les tensions et les conflits se propagent à d'autres régions de la Turquie. Elle exhorte le PKK à cesser ses attaques terroristes et à déposer les armes. L'Assemblée exhorte aussi le Gouvernement turc à recourir à des moyens politiques pour enrayer l'escalade de la violence. Le Parlement turc, qui pourrait s'ériger en tribune politique pour une résolution pacifique des conflits, devrait envisager de mettre en place des mécanismes permettant de relancer le processus de paix, dont une commission parlementaire multipartite jointe, ou une commission « vérité et réconciliation », qui impulserait un nouvel élan au processus et

permettrait de guérir les traumatismes du passé. Toutes les forces politiques concernées doivent pouvoir réfléchir à des solutions politiques au sein du parlement. Un système approprié d'inviolabilité parlementaire — ne couvrant pas les propos incitant à la haine, à la violence ou encore à la destruction des droits ou libertés démocratiques — est par conséquent nécessaire pour garantir que les questions d'intérêt public puissent être débattues avec les représentants élus sans la crainte d'une ingérence de l'exécutif ou du judiciaire.

18. L'Assemblée est également préoccupée par l'arrestation, dans le sud-est de la Turquie, de 21 maires kurdes démocratiquement élus et la destitution de 31 autres, justifiées par l'accusation controversée d'avoir « aidé et encouragé une organisation terroriste », ce qui aggrave encore la condition des pouvoirs locaux déjà affaiblis des zones de conflit. L'Assemblée appelle les responsables politiques, aux niveaux central et local, à œuvrer en faveur de l'intégration et de la tolérance pour résoudre les problèmes existants par le dialogue et la responsabilité partagée. Les partis politiques démocratiques devraient condamner et adopter une position ferme contre le terrorisme, dans le plein respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et des normes du Conseil de l'Europe.

19. La préparation annoncée d'une législation habilitant les gouverneurs à nommer de nouveaux maires soulève aussi des questions concernant le respect des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n. 122), que la Turquie a ratifiée en 1992. L'Assemblée réitère l'appel lancé à la Turquie, conformément aux exigences du dialogue postsuivi, de poursuivre la décentralisation, dans le plein respect de l'intégrité territoriale du pays, et de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n. 148) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n. 157), qui pourraient, de plus, aider à restaurer la confiance entre les communautés.

20. Concernant la liberté d'expression et la liberté des médias, l'Assemblée partage les préoccupations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

quant à « l'ampleur du recours à une notion extrêmement large du terrorisme pour punir des déclarations non violentes et la criminalisation du moindre message qui semble simplement coïncider avec des intérêts perçus comme étant ceux d'une organisation terroriste ». L'Assemblée exhorte la Turquie à se conformer pleinement à ses obligations en vertu de tous les traités relatifs aux droits de l'homme qu'elle a ratifiés. Elle reste préoccupée par l'interprétation extensive de la loi antiterroriste, en contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe. Elle renouvelle par conséquent l'appel lancé à la Turquie en 2013 de revoir la définition des infractions liées au terrorisme et à l'appartenance à une organisation criminelle conformément au « Plan d'action sur la prévention des violations de la Convention européenne des droits de l'homme », adopté par la Turquie en février 2014.

21. Rappelant sa Résolution 2035 (2015) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe, l'Assemblée s'inquiète des événements intervenus récemment dans le domaine de la liberté d'expression et de la liberté des médias, qu'il convient de comprendre à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention. Elle s'inquiète notamment de ce que les transferts de la propriété de sociétés de médias servant des intérêts commerciaux aient eu pour objectif, et pour résultat, l'exercice d'une influence politique significative sur les médias.

22. L'Assemblée considère que l'application abusive de l'article 299 (offense au Président de la République) – dans quelque 2.000 affaires en deux ans impliquant des journalistes et des universitaires, mais aussi des citoyens ordinaires – conduit à une restriction excessive de la liberté d'expression, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention. Elle rappelle à ce propos que les affaires de diffamation peuvent être examinées dans le cadre de procédures civiles ou au titre des dispositions générales de l'article 125 du Code pénal sur « l'injure ».

23. L'Assemblée condamne l'initiative du ministère turc des Affaires étrangères

qui appelle ses citoyens résidant à l'étranger à dénoncer tout manque de respect à l'égard du Président de la Turquie en vue d'engager des poursuites dans les pays concernés.

24. L'Assemblée est profondément préoccupée par les poursuites engagées à l'encontre de journalistes d'investigation suite à leurs enquêtes sur des questions d'intérêt général. Le journalisme d'investigation, national comme étranger, devrait pouvoir s'exercer sur tous les sujets, dans toutes les régions. L'Assemblée est consternée par les peines de prison sévères prononcées à l'encontre de ces journalistes. Elle attend des institutions judiciaires qu'elles prennent à l'avenir leurs décisions à la lumière de la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme, et des autorités qu'elles harmonisent la législation et son interprétation par les juridictions internes avec les normes du Conseil de l'Europe en la matière. A cet égard, l'Assemblée salue le rôle important joué par la Cour constitutionnelle de la Turquie s'agissant de garantir la liberté d'expression et la liberté des médias, ainsi que par les requêtes individuelles devant la Cour constitutionnelle, qui restent un moyen efficace de protéger les droits énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme.

25. Les poursuites engagées à l'encontre d'universitaires qui avaient signé une déclaration de paix appelant à mettre fin à la campagne militaire dans le sud-est de la Turquie et accusant le gouvernement de violer le droit international (« Nous ne cautionnerons pas ce crime ! ») sont un autre exemple qui soulève de graves questions quant à la portée de la loi antiterroriste. Sur les 1.128 signataires initiaux de la déclaration, 495 universitaires font l'objet d'une enquête. Le 14 janvier 2016, la police aurait brièvement arrêtés 27 d'entre eux. Le 15 janvier 2016, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a fait une déclaration exprimant sa préoccupation à propos de ces arrestations. Quatre signataires (Esra Munga, Muzaffer Kaya, Kıvanç Ersoy et Meral Camcı) ont été arrêtés et placés en garde à vue le 16 mars 2016 pour « propagande terroriste » (Article 7/2 de la loi antiterroriste). Lors de la première au-

dience, le procureur a décidé d'abandonner les chefs d'inculpation de terrorisme et envisagé d'ouvrir une information judiciaire en vertu de l'Article 301 du Code pénal (propos injurieux vis-à-vis de l'Etat) — sous réserve de l'autorisation du ministre de la Justice. Dans l'intervalle, les quatre universitaires ont été relâchés, le 22 avril 2016. Des poursuites disciplinaires et pénales ont été engagées contre d'autres signataires d'une déclaration appelant à mettre fin à la violence qui, selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, restait dans les limites de la liberté d'expression, que l'on soit d'accord ou non avec leurs messages.

26. L'Assemblée reste préoccupée par le grand nombre de sites web bloqués (110.000) et de demandes de fermeture de comptes Twitter. Le blocage de sites web semble être une mesure extrêmement disproportionnée qui fait obstacle au droit du public de recevoir et de se voir fournir des informations sur internet, et qui a des incidences négatives sur le pluralisme des médias et la liberté d'expression. Elle exhorte la Turquie à renforcer son cadre juridique conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment à réexaminer la loi n. 5651 relative à internet conformément aux recommandations de la Commission de Venise (à adopter en juin 2016) concernant la réglementation des publications sur internet et la lutte contre les crimes commis au moyen de ces publications.

27. L'Assemblée rappelle que les journalistes et d'autres acteurs des médias apportent une contribution essentielle au débat public et aux processus de formation de l'opinion qui sont nécessaires dans une société démocratique. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation positive de garantir la liberté d'expression, la protection des journalistes et l'accès à l'information, et d'instaurer les conditions permettant aux journalistes de jouer le rôle de « chiens de garde » publics ou sociaux et d'informer le public sur des questions d'intérêt général et public. Trop de mesures actuellement prises par les autorités, et notamment des enquêtes et des poursuites, mais aussi l'interprétation du Code pénal par les juridictions internes, ont un effet

dissuasif. Les attaques à l'encontre de journalistes et d'organes de presse, la saisie de médias (qui porte atteinte aux droits de propriété), les pressions exercées sur les journalistes et la sanction de journalistes qui ne font que leur métier conduisent à l'autocensure. L'Assemblée exhorte par conséquent la Turquie à maintenir un environnement favorable à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention et à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias.

28. L'Assemblée considère qu'améliorer encore le cadre juridique pourrait aider le pays à venir à bout des restrictions à la liberté d'expression. A la lumière de l'avis de mars 2016 de la Commission de Venise, l'Assemblée invite la Turquie:

28.1. à abroger l'article 299 du Code pénal (offense au Président de la République);

28.2. à abroger l'article 301 (dénigrement de la nation turque, de l'Etat de la République turque, des organes et des institutions de l'Etat) ou à le modifier, afin d'explicitier et de préciser toutes les notions qui y figurent et de satisfaire au principe de prévisibilité, et d'assurer que cette disposition ne s'applique qu'aux discours incitant à la violence ou à la haine et que son interprétation par les tribunaux internes soit conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

28.3. à limiter l'application de l'article 216 et à recourir à des sanctions pénales — proportionnées — dans les cas uniquement d'incitation ouverte à la violence, à la résistance armée ou au soulèvement, et non pour réprimer les critiques sévères à l'égard des politiques gouvernementales. En outre, cette disposition devrait s'appliquer uniquement aux cas extrêmes d'injure à caractère religieux troublant intentionnellement et gravement l'ordre public, ou appelant à la violence publique, et non en cas de simple blasphème;

28.4. à garantir une interprétation stricte de l'article 314 (appartenance à une

organisation armée), afin de limiter son application aux cas qui n'impliquent pas l'exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, conformément aux critères établis dans la jurisprudence de la Cour de cassation, selon laquelle les actes attribués à un défendeur doivent, dans « leur continuité, leur diversité et leur intensité », montrer le « lien organique » que le défendeur entretient avec une organisation armée ou prouver que celui-ci a agi sciemment et délibérément au sein de la « structure hiérarchique » de l'organisation.

29. L'Assemblée encourage les autorités turques à examiner ces propositions au sein du groupe de travail sur la liberté d'expression créé en 2016 par le ministère de la Justice et le Conseil de l'Europe, dans le cadre du plan d'action de la Turquie pour prévenir les violations de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle s'attend à ce que les amendements nécessaires à la législation soient préparés et adoptés en consultation avec le Conseil de l'Europe.

30. L'Assemblée exhorte la Turquie à poursuivre sa coopération avec le Conseil de l'Europe et à mettre en œuvre les recommandations du GRECO dans le cadre de sa stratégie de réforme de la justice qui vise le développement d'un système de justice plus fiable, la mise en place de services judiciaires indépendants et impartiaux et la tenue de procès dans des délais raisonnables. Elle se félicite de l'adoption le 30 avril 2016 d'un plan d'action (2016-2019) sur l'amélioration de la transparence et l'intensification de la lutte contre la corruption pour traiter ces questions, qui est une première étape.

31. Concernant le respect de la prééminence du droit, l'Assemblée est vivement préoccupée par les propos tenus récemment par le Président de la République et des ministres qui ont affirmé ne pas respecter une décision de la Cour constitutionnelle concluant à l'illégalité de la détention de journalistes d'investigation qui se basait sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de

l'homme. L'Assemblée exhorte les autorités turques à s'abstenir de toute ingérence induite dans la justice et de toute remise en cause de la prééminence du droit. Elle se félicite toutefois de ce que l'ensemble des décisions de la Cour constitutionnelle résultant de requêtes individuelles aient été appliquées.

32. L'indépendance du système judiciaire est garantie par la Constitution. Depuis le référendum constitutionnel de 2010, plusieurs paquets judiciaires ont été mis en œuvre. Ils prévoyaient l'implication plus forte des procureurs et des juges élus dans le Conseil supérieur de la magistrature, ce qui constituait une évolution positive. Toutefois, les développements récents et les amendements à la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature, en 2014, soulèvent la question de l'indépendance du judiciaire et de l'ingérence induite de l'exécutif dans la justice.

33. Le GRECO a noté dans son rapport de mars 2016 que la nomination des membres élus du Conseil supérieur de la magistrature en 2014, le recours à des procédures disciplinaires, notamment le limogeage d'un certain nombre de membres de l'appareil judiciaire, ainsi que l'influence potentielle de l'exécutif sur cet organe, ont alimenté encore davantage le débat sur le rôle et l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature et érodé sérieusement la confiance des citoyens dans leurs institutions judiciaires. L'Assemblée partage ces préoccupations et invite la Turquie:

33.1. à mettre en œuvre les recommandations du GRECO, notamment pour renforcer l'inamovibilité des juges et garantir que l'évaluation de la performance des juges et des procureurs, ainsi que les procédures disciplinaires à leur encontre, soient libres de toute influence induite;

33.2. à réviser à nouveau la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature pour réduire l'influence du pouvoir exécutif en son sein.

34. L'Assemblée note aussi qu'en 2014 la lutte contre le terrorisme a été étendue

au Mouvement Gülen (soi-disant « structure parallèle d'Etat »), ancien allié du parti AKP. La purge destinée à éliminer les prétendus partisans gülenistes des institutions de l'Etat pose la question des garanties procédurales. Cette entreprise, et notamment le grand nombre de mutations, arrestations et détentions de juges et de procureurs, a eu une incidence en particulier sur le système judiciaire et pourrait avoir un effet dissuasif sur ses membres.

35. Enfin, alors que l'Assemblée salue la création de cours régionales, elle note que le projet de loi portant sur la restructuration de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat suscite des interrogations. Elle demande de ce fait à la Commission de Venise un avis sur ce projet de loi, ainsi que sur les aspects constitutionnels de la désignation des membres de ces hautes juridictions. L'Assemblée invite par ailleurs les autorités compétentes à solliciter l'avis de la Cour constitutionnelle turque et à s'assurer également que la loi adoptée tiendra compte des recommandations de la Commission de Venise.

36. L'Assemblée conclut que l'évolution récente de la situation concernant la li-

berté des médias et la liberté d'expression, l'érosion de l'Etat de droit et les violations des droits de l'homme liées aux opérations de sécurité antiterroristes menées dans le sud-est de la Turquie menacent le fonctionnement des institutions démocratiques de ce pays et compromettent le respect de ses obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe. L'Assemblée continuera de suivre de près les questions soulevées dans ce rapport, en particulier la situation des droits de l'homme dans le sud-est de la Turquie, sur la base des informations fournies par sa commission de suivi. L'Assemblée rappelle que les autorités turques sont invitées à répondre aux exigences restées en suspens dans le cadre du dialogue postsuivi avec l'Assemblée parlementaire. Elle réitère la disponibilité du Conseil de l'Europe, en particulier de la Commission de Venise, à soutenir les efforts déployés par les autorités turques en ce sens. L'Assemblée note que les progrès accomplis sur les douze points du dialogue postsuivi, y compris les points soulevés dans la présente résolution, feront l'objet d'un examen dans le rapport de postsuivi qui sera présenté en 2017.



## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2121 (2016) <sup>(1)</sup>

#### Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Dal 2004, la Turchia è impegnata in un dialogo post-monitoraggio con l'Assemblea parlamentare. Nella sua Risoluzione 1925 (2013), l'Assemblea ha esortato la Turchia, membro fondatore del Consiglio d'Europa e *partner* strategico per l'Europa, a proseguire gli sforzi tesi a rendere la sua legislazione e le sue prassi conformi alle norme del Consiglio d'Europa e a soddisfare le esigenze del dialogo post-monitoraggio tuttora pendenti. Alla luce della guerra in corso in Siria e nei Paesi limitrofi e degli attentati terroristici sul suo territorio, la situazione geopolitica della Turchia permane delicata e complessa. Il perdurare del conflitto in Siria ha intensificato l'afflusso massiccio di profughi in Turchia. L'Assemblea ribadisce il suo apprezzamento per i notevoli sforzi profusi dal Paese fin dal 2011 per accogliere quasi 3 milioni di rifugiati (di cui 262.000 nei campi pro-

fughi) bisognosi di alloggio, istruzione e servizi medici e sociali. Da oltre cinque anni la Turchia applica la « politica della porta aperta » nei confronti dei Siriani che fuggono dalla situazione di guerra del loro Paese e, in conformità ai suoi obblighi internazionali, rispetta il principio del non respingimento (*non-refoulement*). L'Assemblea plaude alle misure adottate dalle autorità turche per migliorare le condizioni di vita dei rifugiati siriani, specie quelle che dal 15 gennaio 2016 permettono loro di ottenere un permesso di lavoro. L'Assemblea apprezza, inoltre, gli eccezionali sforzi finanziari compiuti dallo Stato per far fronte a questa situazione, sebbene rimangano dei problemi, segnatamente la mancanza di accesso all'istruzione per 400.000 bambini siriani profughi.

2. Nell'agosto 2014, il Paese ha eletto per la prima volta il Presidente della Repubblica a suffragio diretto. Le elezioni legislative si sono tenute il 7 giugno 2015, e il 1° novembre 2015 si sono svolte elezioni legislative anticipate. Mentre il Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (AKP) ha ottenuto la maggioranza al Parlamento nel novembre 2015, il Partito Democratico dei Popoli (HDP) – partito politico filo-curdo che era precedentemente entrato in Parlamento con l'elezione di candidati indipendenti e aveva successivamente formato un gruppo politico – ha per la prima volta fatto il suo ingresso in parlamento come partito,

(1) Discussa dall'Assemblea il 22 giugno 2016 (XXIII e XXIV seduta) (cfr. Doc. 14078 e addendum, relazione della Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di monitoraggio), co-relatrici: on. Ingebjørg Godskesen e on. Nataša Vuckovic). Testo approvato dall'Assemblea il 22 giugno 2016 (XXIV seduta).

malgrado la soglia elettorale del 10 per cento che l'Assemblea ha più volte chiesto fosse abbassata in misura significativa.

3. L'integrazione nell'Unione europea resta per la Turchia un obiettivo strategico. Nell'ambito dell'accordo del 2016 fra l'UE e la Turchia sulla crisi dei migranti e dell'attuazione di una tabella di marcia per la liberalizzazione del regime dei visti, l'Assemblea saluta con favore la recente ratifica del Protocollo n. 15 che modifica la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STCE n. 213); della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (STCE n. 197); del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate (STE n. 167) e della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198). L'Assemblea rileva che l'integrazione nell'Unione europea resta un obiettivo strategico per la Turchia. Ribadisce, pertanto, la sua convinzione che l'apertura di capitoli aggiuntivi, in particolare il Capitolo 23 (sistema giudiziario e diritti fondamentali) e il Capitolo 24 (giustizia, libertà e sicurezza), contribuirebbe a consolidare il processo di riforma e a rafforzare l'azione intrapresa dal Consiglio d'Europa per indurre la Turchia ad armonizzare la propria legislazione e le proprie prassi con le norme del Consiglio d'Europa. I rapporti tra la Turchia e l'Unione europea, che dovrebbero essere rafforzati, saranno di grande importanza non solo per la stabilità e le prosperità di ambo le parti, ma anche per l'intera regione.

4. I recenti sviluppi in Turchia in materia di libertà di espressione e dei mezzi di informazione, l'erosione dello stato di diritto e le violazioni dei diritti umani in relazione a operazioni di sicurezza anti-terrorismo nella Turchia sudorientale hanno, tuttavia, suscitato seri interrogativi sul funzionamento delle sue istituzioni democratiche. Tali constatazioni sono corroborate da recenti relazioni adottate da diversi meccanismi di controllo del Consiglio d'Europa, quali la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e il

Commissario per i diritti umani, che in modo convergente hanno evidenziato profonde preoccupazioni alle quali la Turchia dovrebbe dare una risposta senza ulteriori indugi.

5. La rivelazione, il 17 e 25 dicembre 2013, dei casi di corruzione nei quali sarebbero coinvolti quattro ministri e il figlio dell'allora Primo Ministro Recep Tayyip Erdogan, ha segnato l'inizio di una serie di cambiamenti nei processi politici interni, fra cui l'adozione di una legislazione restrittiva (modifiche del codice penale e del codice di procedura penale nel 2014 e la legge sulla sicurezza interna del marzo 2015), un maggiore controllo del potere esecutivo su quello giudiziario (modifiche alla legge sul Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri nel 2014), l'istituzione di tribunali speciali (« giudici di pace penali ») nel giugno 2014 e l'adozione, nel marzo 2015, della legge n. 5651 su *Internet*, che rafforza la capacità dell'Autorità turca per le telecomunicazioni (TIB) di bloccare siti *web*.

6. L'Assemblea si rammarica che le trattative di pace per risolvere la questione curda si siano arenate nell'estate del 2015, pregiudicando il processo di estensione dei diritti culturali e linguistici della comunità curda avviato e promosso nel periodo precedente, anche mediante la sua rappresentanza politica in parlamento dopo le elezioni legislative e le elezioni legislative anticipate del 2015. Il fallimento delle trattative di pace nell'aprile 2015 ha portato a un aumento della violenza e ad attacchi terroristici nel luglio 2015, ad attentati dinamitardi da parte del PKK e a misure di ritorsione da parte delle forze di sicurezza turche, compreso il coprifuoco imposto dal dicembre 2015 in diversi distretti della Turchia sudorientale al fine di condurre operazioni di sicurezza.

7. In questo quadro, l'Assemblea esprime viva preoccupazione per la decisione adottata il 20 maggio 2016 dalla Grande Assemblea Nazionale turca di revocare l'immunità a numerosi parlamentari, sospendendo temporaneamente l'articolo 83 (prima frase) della Costituzione, impedendo in tal modo un esame nel merito caso per caso. Sebbene siano stati investiti parlamentari di tutti i gruppi politici, l'Assemblea nota con preoccupazione

che tale decisione si applica in modo sproporzionato ai partiti dell'opposizione, specie al Partito Democratico dei Popoli, molti membri del quale sono stati incriminati per le loro dichiarazioni in virtù della legge antiterrorismo (L. n. 3713). L'Assemblea, reiterando l'appello lanciato nella sua risoluzione 1925 (2013), esorta il Governo turco a rivedere la legislazione e le prassi relative al terrorismo in armonia con le norme europee, così da restringere la portata della definizione e introducendo un criterio di proporzionalità.

8. L'Assemblea segnala che l'immunità parlamentare dovrebbe innanzitutto permettere ai rappresentanti eletti di agire ed esprimersi senza timore di vessazioni da parte del potere esecutivo, dei tribunali o degli avversari politici. Esprime, pertanto, la propria preoccupazione per le possibili conseguenze politiche di tale decisione, che potrebbe compromettere la vita parlamentare e nuocere all'ambiente politico sano di cui ha bisogno la Turchia per affrontare le sfide attuali, segnatamente le minacce terroristiche e la necessità impellente di risolvere la questione curda con mezzi politici e pacifici. In un contesto in cui si pone in dubbio l'indipendenza del sistema giudiziario, l'Assemblea esorta le autorità turche a garantire che i procedimenti a carico di parlamentari siano condotti nel rispetto delle norme del Consiglio d'Europa in materia di equità dei procedimenti e di giusto processo e nel rispetto della libertà di espressione che la Turchia si è impegnata a difendere.

9. Negli ultimi anni la Turchia ha dovuto far fronte ad attentati terroristici massicci e ripetuti perpetrati dal cosiddetto « Stato islamico dell'Iraq e del Levante » (ISIL/Daesh), dal « Partito dei lavoratori del Kurdistan » (PKK) e dai « Falchi della libertà del Kurdistan » (TAK), organizzazione vicina al PKK. Questi attentati hanno causato centinaia di vittime ad Ankara, Suruç, Istanbul, Bursa e Diyarbakır. Inoltre, la città di frontiera di Kilis è stata bersagliata da tiri d'artiglieria provenienti dal territorio siriano. L'Assemblea condanna fermamente questi attentati così come le azioni terroristiche e le violenze perpetrate dal PKK, da Daesh o da qualsiasi altra organizzazione, che non possono essere in alcun modo tollerati.

L'Assemblea sottolinea il diritto e dovere della Turchia di lottare contro il terrorismo e affrontare le questioni di sicurezza al fine di proteggere i suoi cittadini. Rammenta, però, che tali operazioni di sicurezza devono essere condotte nel rispetto del diritto internazionale e in conformità al principio di proporzionalità e necessità. Occorre trovare, in Turchia, il giusto equilibrio tra sicurezza e libertà individuale.

10. Dall'agosto del 2015, le operazioni di sicurezza nella Turchia sudorientale si sono fortemente intensificate. Nonostante le assicurazioni fornite dalle autorità turche nel senso del rispetto dell'equilibrio fra libertà e sicurezza nel corso delle operazioni di polizia e militari nella Turchia sudorientale, così da proteggere il diritto alla vita dei cittadini, che è il primo fra tutti, e garantire la pubblica sicurezza, l'Assemblea è oltremodo preoccupata per le conseguenze sul piano umano dei coprifuochi imposti come mai prima, per mesi e mesi, ventiquattr'ore su ventiquattro, in 22 distretti fra cui Sur e Silvan (provincia di Diyarbakır), Nusaybin e Dargeçit (provincia di Mardin), Sirnak centro, Cizre, Silopi e Idil (provincia di Sirnak) e Yüksekova (provincia di Haari). Questi coprifuochi coinvolgono un milione e seicentomila persone e hanno causato lo sfollamento di almeno 355.000 abitanti oltre a restrizioni nell'accesso all'acqua, all'elettricità, all'istruzione e all'assistenza sanitaria, comprese le cure mediche di emergenza, con conseguenze fatali per molte persone. La Fondazione per i diritti umani della Turchia ha segnalato la morte di almeno 338 civili al 20 aprile 2016. Secondo il Ministero dell'interno, fra il luglio 2015 e il 13 maggio 2016 il bilancio delle operazioni è stato di 458 uomini delle forze di sicurezza uccisi e 3.321 feriti, mentre il Capo di Stato maggiore turco ha annunciato l'uccisione di 2.583 membri del PKK in territorio turco e di altri 2.366 in Iraq nel corso di attacchi aerei, alla data del 23 maggio 2016.

11. Come afferma a chiare lettere il parere della Commissione di Venezia, in risposta a una richiesta del Presidente della Commissione di monitoraggio dell'Assemblea, « i coprifuochi imposti dall'agosto 2015 non hanno avuto a fondamento il quadro costituzionale e legislativo che in

Turchia regola in modo specifico le misure d'eccezione, tra cui il coprifuoco. Per rientrare in tale quadro, ogni disposizione di coprifuoco dovrebbe essere associata allo stato d'emergenza, come stabiliscono gli articoli 119-122 della Costituzione.» Secondo tali articoli, i coprifuochi possono essere proclamati solo nell'ambito della legge marziale o dello stato d'emergenza, e per l'attuazione di entrambi è richiesta una decisione parlamentare — che mai è stata presa. L'Assemblea si aspetta che la Turchia osservi le proprie leggi e modifichi il suo quadro giuridico, in conformità al parere della Commissione di Venezia su tale questione, adottato il 13 giugno 2016.

12. Malgrado gli sforzi profusi dalle autorità turche per assicurare agli sfollati l'accesso a cibo e alloggio, a lavori temporanei in enti pubblici e alle prestazioni sociali, comprese compensazioni per la perdita di reddito, il futuro delle persone sfollate rimane incerto. Sembra che ampie parti delle zone sottoposte a coprifuoco siano state distrutte durante e dopo i coprifuochi e durante le successive operazioni di sminamento per eliminare gli ordigni esplosivi nascosti. La situazione è particolarmente deplorabile nella parte antica di Sur, dichiarata patrimonio culturale mondiale dell'UNESCO nel 2015.

13. Sono state denunciate presunte gravi violazioni dei diritti umani, specie a Cizre, che richiedono indagini accurate ed efficaci, comprendenti la raccolta di prove prima che le aree siano ripulite. L'Assemblea ritiene che l'accesso all'informazione, grazie alla maggiore presenza dei media e a una copertura mediatica accurata e imparziale della situazione nella Turchia sudorientale, così come la trasparenza delle procedure e il perseguimento degli autori di reati o di violazioni dei diritti umani, potrebbero contribuire a restaurare la fiducia. L'Assemblea osserva che la Turchia è uno dei 116 Paesi ad aver proposto un invito aperto alle procedure speciali delle Nazioni Unite fin dal 2001. L'Assemblea saluta con favore le recenti visite del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate o involontarie a marzo 2016 e di Nils Muižnieks, Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, nel sud-est del Paese ad aprile 2016, nonché l'annuncio della visita di rappresentanti

dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Invita la Turchia a valutare la costituzione di una squadra investigativa, formata da esperti indipendenti e personalità che godano della fiducia di tutte le componenti della società turca, incaricata di osservare la situazione dei diritti umani nei distretti interessati e pubblicare relazioni credibili. L'Assemblea incoraggia, inoltre, la Turchia a rafforzare gli organismi nazionali indipendenti di tutela dei diritti umani allo scopo di accrescere la fiducia dei cittadini in tali meccanismi e incentivarne l'utilizzo.

14. L'Assemblea esprime inoltre profonda preoccupazione per la morte di quattro civili (il sedicenne Hüseyin Paksoy, Serhat Altun, Cihan Karaman e Orhan Tunç), gravemente feriti durante il coprifuoco a Cizre. Ignorando le misure provvisorie della Corte europea dei diritti dell'uomo, il governo turco ha negato a questi civili l'accesso alle cure mediche. L'Assemblea rileva che il 4 giugno 2016 Ramazan Demir, l'avvocato che ha presentato alla Corte una richiesta di misure provvisorie allo scopo di far ricoverare in ospedale questi e molti altri civili feriti, è stato arrestato.

15. L'Assemblea rileva che sono state avviate indagini amministrative a carico di 63 agenti dei servizi di sicurezza per comportamenti illegali durante le operazioni nella Turchia sudorientale. Si aspetta che le autorità turche conducano indagini efficaci su tutte le altre denunce di comportamenti illegali da parte di membri dei servizi di sicurezza nel corso di tali operazioni. L'Assemblea è tuttavia costernata per la predisposizione di nuove misure legislative con effetto retroattivo, già approvate dalla Commissione parlamentare per la Difesa nazionale, che consentono le azioni legali per violazioni dei diritti umani commesse da militari previa autorizzazione dei loro superiori, e attribuiscono ai militari l'autorità per condurre operazioni di sicurezza scavalcando la giurisdizione degli organi giudiziari con il pretesto dell'urgenza. L'Assemblea nutre la seria preoccupazione che tali sviluppi possano ledere ulteriormente lo stato di diritto.

16. L'adozione, da parte del Governo, di un decreto di emergenza sugli espropri il 21 marzo 2016 relativo a Sur (Diyarbakır)

ha destato preoccupazione tra le persone sfollate. La mancanza d'informazioni sulle procedure giudiziarie, i futuri progetti di edilizia urbana e il diritto degli sfollati di tornare a vivere nel loro quartiere suscita numerosi interrogativi. La mancanza d'informazioni trasparenti alimenta timori e insicurezza fra le persone coinvolte. L'Assemblea si aspetta che la Turchia provveda adeguatamente ai bisogni della popolazione locale e garantisca un giusto risarcimento per le perdite subite dai civili in caso di procedure di esproprio che dovrebbero essere condotte nel rispetto delle norme del Consiglio d'Europa e tenendo conto dei diritti di proprietà e delle loro garanzie, sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

17. L'Assemblea è, inoltre, profondamente preoccupata per la possibilità che tensioni e scontri possano estendersi ad altre regioni della Turchia. Esorta il PKK a porre fine agli attentati terroristici e a deporre le armi. L'Assemblea esorta inoltre il Governo turco a ricorrere a mezzi politici per fermare la spirale di violenza. Il Parlamento turco, che potrebbe offrire uno spazio politico per la risoluzione pacifica del conflitto, dovrebbe valutare l'istituzione di meccanismi in grado di rilanciare il processo di pace, tra cui una commissione parlamentare transpartitica congiunta o una commissione « per la verità e la riconciliazione » che darebbe nuovo slancio al processo e permetterebbe di sanare i traumi del passato. Le soluzioni politiche devono essere discusse in Parlamento da tutte le forze politiche coinvolte. Un adeguato sistema d'inviolabilità parlamentare — che escluda le dichiarazioni incitanti all'odio, alla violenza o alla cancellazione dei diritti e delle libertà democratiche — è dunque necessario per garantire che le questioni di pubblico interesse possano essere discusse dai rappresentanti eletti senza timori d'ingerenze da parte del potere esecutivo o giudiziario.

18. L'Assemblea è anche preoccupata per l'arresto, nella Turchia sudorientale, di 21 sindaci curdi democraticamente eletti e la destituzione di altri 31 con la discutibile accusa di « favoreggiamento di organizzazione terroristica », fatti che hanno ulteriormente compromesso le già deboli amministrazioni locali nelle zone

di conflitto. L'Assemblea invita tutti i dirigenti politici, a livello centrale e locale, a adottare un approccio più inclusivo e tollerante per risolvere i problemi esistenti attraverso il dialogo e la condivisione di responsabilità. I partiti politici democratici dovrebbero condannare il terrorismo e reagire con fermezza contro di esso nel pieno rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e delle norme del Consiglio d'Europa.

19. Anche l'annunciata preparazione di provvedimenti legislativi che permetterebbero ai governatori di nominare nuovi sindaci suscita interrogativi in merito al rispetto delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale (STE n. 122), ratificata dalla Turchia nel 1992. L'Assemblea reitera l'invito alla Turchia, in conformità agli obblighi del dialogo post-monitoraggio, a portare avanti il decentramento nel pieno rispetto dell'integrità territoriale del Paese e a ratificare la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie (STE n. 148) e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE n. 157) che potrebbero anch'esse contribuire a ristabilire la fiducia tra le comunità.

20. Per quanto riguarda la libertà di espressione e dei mezzi d'informazione, l'Assemblea condivide le preoccupazioni del Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani in merito « alla portata allarmante del ricorso a una nozione estremamente lata di terrorismo per punire dichiarazioni non violente e incriminare qualsiasi messaggio che semplicemente si trovi a coincidere con quelli che sono percepiti come gli interessi di un'organizzazione terroristica ». L'Assemblea esorta la Turchia a rispettare pienamente gli obblighi derivanti da tutti i trattati in materia di diritti umani da essa ratificati. L'Assemblea continua a nutrire preoccupazione per l'interpretazione estensiva della legge anti-terrorismo che contraddice le norme del Consiglio d'Europa. Ribadisce dunque l'appello, rivolto alla Turchia nel 2013, a rivedere ulteriormente le definizioni giuridiche dei reati legati al terrorismo e all'appartenenza a un'organizzazione criminale, in conformità con il « Piano d'azione per la prevenzione delle violazioni della Convenzione europea dei diritti del-



l'uomo», adottato dalla Turchia nel febbraio 2014.

21. Richiamando la sua Risoluzione 2035 (2015) sulla tutela dell'incolumità dei giornalisti e della libertà dei mezzi d'informazione in Europa, l'Assemblea è preoccupata per gli ultimi sviluppi nel campo della libertà di espressione e della libertà dei mezzi d'informazione, che dovrebbe essere intesa alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 10 della Convenzione. Si teme che i cambiamenti intervenuti degli ultimi anni nell'assetto proprietario dei mezzi di comunicazione, in ossequio a interessi commerciali, siano stati frutto e causa di una significativa influenza politica sui mezzi di informazione.

22. L'Assemblea ritiene che l'applicazione abusiva dell'articolo 299 (vilipendio del Presidente della Repubblica) — con circa 2000 casi in due anni a carico di giornalisti e docenti universitari, ma anche di comuni cittadini — stia portando a un'indebita restrizione della libertà d'espressione, se si tiene conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 10 della Convenzione. Rammenta, a tale proposito, che i casi di diffamazione possono essere trattati secondo le norme di procedura civile o ai sensi delle disposizioni generali dell'articolo 125 del Codice penale sull'oltraggio.

23. L'Assemblea condanna l'esortazione, rivolta dal Ministro degli Affari esteri turco ai concittadini residenti all'estero, a riferire i casi di mancanza di rispetto nei confronti del Presidente della Turchia, così da poter querelarli nei Paesi stranieri.

24. L'Assemblea esprime profonda preoccupazione per i procedimenti giudiziari nei confronti di giornalisti investigativi a seguito delle loro inchieste su questioni di interesse generale. Si dovrebbe poter esercitare il giornalismo d'inchiesta, nazionale ed estero, su tutte le questioni e in tutte le regioni. L'Assemblea è costernata per le pesanti pene detentive inflitte a questi giornalisti. Auspica che in futuro le istituzioni giudiziarie adottino le decisioni alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e che le autorità armonizzino la

legislazione e la sua interpretazione da parte dei tribunali nazionali con le norme del Consiglio d'Europa. A tale proposito, l'Assemblea plaude all'importante ruolo svolto dalla Corte costituzionale turca a tutela della libertà d'espressione e della libertà dei mezzi d'informazione, così come alle istanze individuali presentate alla Corte costituzionale, che restano un mezzo efficace per proteggere i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

25. I procedimenti intentati nei confronti degli accademici firmatari di una dichiarazione a favore della pace, che chiede la cessazione della campagna militare nella Turchia sudorientale e accusa il Governo di violazioni del diritto internazionale («Noi non saremo partecipi di questo crimine!»), è un altro caso che dà adito a seri interrogativi circa la portata della legge anti-terrorismo. Dei 1128 studiosi firmatari iniziali della dichiarazione, 495 sono indagati. Il 14 gennaio 2016, la polizia ne avrebbe brevemente detenuti ventisette. Il 15 gennaio 2016, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha rilasciato una dichiarazione in cui esprime la sua preoccupazione per questi arresti. Quattro firmatari (Esra Munga, Muzaffer Kaya, Kivanç Ersoy e Meral Camcı) sono stati arrestati e incarcerati il 16 marzo 2016 con l'accusa di «propaganda terroristica» (articolo 7.2 della legge anti-terrorismo). Durante la prima udienza la pubblica accusa ha deciso di derubricare l'accusa di terrorismo, e ha studiato la possibilità di avviare un'indagine ai sensi dell'articolo 301 del Codice penale (vilipendio dello Stato), previa autorizzazione del Ministro della giustizia. Nel frattempo, il 22 aprile 2016 i quattro docenti universitari sono stati rilasciati. Procedimenti disciplinari e penali sono stati intentati ai danni dei firmatari di un'altra dichiarazione che chiedeva la fine della violenza, la quale, a parere del Commissario per i diritti umani, rientrava nei limiti della libertà di parola, che si fosse o no d'accordo con il suo contenuto.

26. L'Assemblea continua a nutrire preoccupazione per l'alto numero di siti *web* bloccati (110.000) e di richieste di rimozione di *account* Twitter. Il blocco di

siti *web* è palesemente una misura oltremodo sproporzionata, che ostacola il diritto dell'opinione pubblica ad accedere a *internet* e a procurarsi informazioni per suo tramite, oltre a e incidere negativamente sul pluralismo dei media e la libertà d'espressione. Esorta la Turchia a rafforzare il suo ordinamento giuridico in armonia con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e segnatamente a riesaminare la legge n. 5651 relativa a *internet*, in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia (che saranno adottate a giugno 2016) in materia di regolamentazione delle pubblicazioni su *internet* e di lotta contro i reati commessi a mezzo di tali pubblicazioni.

27. L'Assemblea rammenta che i giornalisti e gli altri operatori dei mezzi d'informazione forniscono un contributo essenziale al dibattito pubblico e ai processi di formazione delle opinioni, necessari in una società democratica. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno l'obbligo positivo di garantire la libertà di espressione, la protezione dei giornalisti e l'accesso all'informazione, nonché di creare le condizioni che permettano ai giornalisti di svolgere il ruolo di « sentinelle » pubbliche o sociali e informare i cittadini sulle questioni di interesse generale e pubblico. Troppe misure adottate attualmente dalle autorità, quali indagini, procedimenti giudiziari ma anche l'interpretazione del Codice penale da parte dei tribunali nazionali, hanno un effetto paralizzante. Gli attacchi ai giornalisti e agli organi d'informazione, il sequestro di *media* (che viola i diritti di proprietà), le pressioni esercitate sui giornalisti e le sanzioni per aver solo fatto il proprio lavoro portano all'autocensura. L'Assemblea esorta, pertanto, la Turchia a garantire la presenza di un ambiente favorevole alla libertà di espressione, garantita dall'articolo 10 della Convenzione, e ad attuare la Raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei Ministri sulla tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei mezzi di informazione.

28. L'Assemblea ritiene che un ulteriore miglioramento del quadro giuridico aiuterebbe il Paese a superare le attuali restrizioni alla libertà di espressione. Alla luce del parere della Commissione di

Venezia del marzo 2016, l'Assemblea invita la Turchia a:

28.1. abrogare l'articolo 299 del Codice penale (vilipendio del Presidente della Repubblica);

28.2. abrogare l'articolo 301 (offesa alla nazione turca, allo Stato della Repubblica turca, agli organi e istituzioni dello Stato) o modificarlo per far sì che tutti i concetti in esso contenuti siano chiari, specifici e prevedibili, che venga applicato alle sole dichiarazioni d'incitamento alla violenza e all'odio e che la sua interpretazione da parte dei tribunali nazionali sia conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

28.3. limitare l'applicazione dell'art. 216 e ricorrere a sanzioni penali — commisurate — solo nei casi di aperto incitamento alla violenza, alla resistenza armata o alla sommossa, e non per punire le critiche aspre nei confronti delle politiche del governo. Tale disposizione dovrebbe, inoltre, essere applicata solo in casi estremi d'insulti a carattere religioso che turbano intenzionalmente e gravemente l'ordine pubblico o istigano alla violenza pubblica e non nei casi di mera blasfemia;

28.4. garantire una rigida interpretazione dell'articolo 314 (appartenenza a un'organizzazione armata) al fine di limitarne l'applicazione ai casi che non implicano l'esercizio dei diritti alla libertà di espressione e di riunione, in conformità con il criterio costante della giurisprudenza della Corte di cassazione secondo il quale le azioni ascrivibili a un imputato devono mostrare « nella loro continuità, diversità e intensità » il suo « legame organico » con un'organizzazione armata o dimostrare che lo stesso abbia agito consapevolmente e volontariamente all'interno della « struttura gerarchica » dell'organizzazione.

29. L'Assemblea incoraggia le autorità turche a esaminare queste proposte in seno al gruppo di lavoro sulla libertà di espressione istituito nel 2016 dal Ministero della giustizia e dal Consiglio d'Europa, nel quadro del Piano d'azione della Turchia volto a prevenire le violazioni della

Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Si aspetta che le necessarie modifiche legislative siano preparate e adottate in consultazione con il Consiglio d'Europa.

30. L'Assemblea esorta la Turchia a proseguire la cooperazione con il Consiglio d'Europa e attuare le raccomandazioni del GRECO nel quadro della sua Strategia di riforma giudiziaria tesa a istituire un sistema giudiziario più affidabile, fornire servizi giudiziari indipendenti e imparziali e portare a termine i processi entro tempi ragionevoli. Saluta con favore, come primo passo, l'adozione il 30 aprile 2016 del « Piano d'azione (2016-2019) per migliorare la trasparenza e intensificare la lotta alla corruzione » al fine di affrontare tali questioni.

31. In merito al rispetto dello stato di diritto, l'Assemblea esprime profonda preoccupazione per le recenti dichiarazioni del Presidente della Repubblica e di ministri che hanno affermato di non voler rispettare una decisione della Corte costituzionale che stabiliva l'illegalità della custodia cautelare di giornalisti investigativi fondandosi sulla giurisprudenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'Assemblea esorta le autorità turche ad astenersi dall'interferire indebitamente nel sistema giudiziario e dal mettere in discussione lo stato di diritto. L'Assemblea apprezza, comunque, il fatto che tutte le decisioni della Corte costituzionale derivanti dalla presentazione di istanze individuali siano state attuate.

32. L'indipendenza del sistema giudiziario è garantita dalla Costituzione. A partire dal *referendum* costituzionale del 2010, sono stati attuati diversi pacchetti giudiziari. Essi prevedono un maggiore coinvolgimento dei giudici e dei procuratori eletti nel Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri, il che costituisce un'evoluzione positiva. I recenti sviluppi e le modifiche alla legge sul Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri nel 2014 hanno, però, sollevato la questione della mancanza d'indipendenza del sistema giudiziario e dell'ingerenza indebita da parte del potere esecutivo.

33. Nella sua relazione di marzo 2016, il GRECO ha constatato che le nomine dei membri eletti del Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri nel 2014, il ricorso a provvedimenti disciplinari, compresa la destituzione di diversi membri dell'apparato giudiziario, così come la possibile influenza dell'esecutivo su tale organo, hanno dato ulteriore alimento al dibattito sul ruolo e l'indipendenza del Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri, intaccando notevolmente la fiducia dei cittadini nelle loro istituzioni giudiziarie. L'Assemblea condivide queste preoccupazioni e invita la Turchia a:

33.1. attuare le raccomandazioni del GRECO, soprattutto per rafforzare l'immovibilità dei giudici e garantire che la valutazione dell'operato dei giudici e dei pubblici ministeri, così come i procedimenti disciplinari nei loro confronti, siano scevri da qualsiasi influenza indebita;

33.2. rivedere ancora la legge sul Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri al fine di ridurre l'influenza del potere esecutivo al suo interno.

34. L'Assemblea rileva, inoltre, che nel 2014 la lotta al terrorismo è stata estesa al Movimento Gülen (la cosiddetta « struttura statale parallela »), un ex alleato del partito AKP. L'epurazione dei presunti sostenitori gülenisti nelle istituzioni dello Stato solleva la questione del rispetto delle garanzie procedurali. Tale iniziativa ha inciso in particolare sul sistema giudiziario dove i numerosi trasferimenti, arresti e detenzioni di giudici e pubblici ministeri potrebbero avere un effetto deterrente sui suoi membri.

35. L'Assemblea, infine, pur accogliendo con favore l'istituzione di tribunali regionali, osserva che il disegno di legge sul riassetto della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato suscita perplessità. Chiede perciò alla Commissione di Venezia di pronunciarsi su tale disegno di legge e sui profili di costituzionalità delle nomine dei componenti dei massimi organi giudiziari. L'Assemblea invita inoltre le autorità competenti a sollecitare il parere della

Corte costituzionale turca, nonché a fare in modo che la legge che sarà adottata recepisca le raccomandazioni della Commissione di Venezia.

36. L'Assemblea conclude che gli ultimi sviluppi riguardanti la libertà dei mezzi di informazione e di espressione, l'erosione dello stato di diritto e le violazioni dei diritti umani in relazione alle operazioni di sicurezza anti-terrorismo condotte nella Turchia sudorientale costituiscono una minaccia al funzionamento delle istituzioni democratiche del Paese, oltre a compromettere il rispetto dei suoi obblighi nei confronti del Consiglio d'Europa. L'Assemblea continuerà a seguire da vicino le questioni sollevate nella presente relazione,

specie la situazione dei diritti umani nella Turchia sudorientale, sulla base delle informazioni fornite dalla sua Commissione di monitoraggio. L'Assemblea ricorda che le autorità turche sono invitate ad assolvere i rimanenti obblighi nel quadro del dialogo post-monitoraggio con l'Assemblea parlamentare. Ribadisce la disponibilità del Consiglio d'Europa, e segnatamente della Commissione di Venezia, a sostenere gli sforzi delle autorità turche a tal fine. L'Assemblea segnala che i progressi compiuti su tutti e dodici i temi del dialogo post-monitoraggio, compresi quelli trattati nella presente risoluzione, saranno valutati nella relazione post-monitoraggio che sarà presentata nel 2017.



\*170122016770\*