

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XII-bis

N. 28

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Raccomandazione n. 2122 (2016)

La detenzione amministrativa

Trasmessa il 1° luglio 2016

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RECOMMENDATION 2122 (2016) ⁽¹⁾

Provisional version

Administrative detention

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly stresses the importance of the right to liberty and security guaranteed in Article 5 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, "the Convention"). No one shall be deprived of his or her liberty except in the cases enumerated in the closed list of Article 5.1.

2. Recalling its Resolution 1707 (2010) on the detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, the Assembly stresses that under Article 5.1.f of the Convention administrative detention in immigration cases is only allowed if it is based on a precise, accessible legal framework ensuring that such detention has a prompt procedural purpose and respects protective standards such as certainty (including maximum duration) and necessity (being a means of last resort to carry out entry controls or to ensure expulsion effectively), all under the authority of a court of law.

3. The Assembly is concerned that administrative detention has been abused in

certain member States for purposes of punishing political opponents, obtaining confessions in the absence of a lawyer and/or under duress, or apparently for stifling peaceful protests.

4. Regarding administrative detention as a tool to prevent terrorism or other threats to national security, the Assembly:

4.1. recalls that purely preventive detention of persons suspected of intending to commit a criminal offence is not permissible under Article 5 of the European Convention on Human Rights as interpreted by the European Court of Human Rights;

4.2. points out that mere restrictions (as opposed to deprivation) of liberty are permissible under Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention (ETS No. 46), in the interests of national security or public safety and for the prevention of crime;

4.3. notes that detention of persons suspected of constituting a threat to national security can be permissible as pre-trial detention when there are reasonable grounds to believe that such a person has already committed a criminal offence, including specific offences criminalising certain preparatory actions for especially serious crimes, or actions aimed at supporting terrorist activities, for example the funding of, or propaganda or recruitment for a terrorist organisation.

(1) Assembly debate on 22 June 2016 (24 Sitting) (see Doc. 14079 report of the Committee on legal Affairs and Human Rights, rapporteur, Lord Richard Balfe). *Text adopted by the Assembly* on 22 June 2016 (24th Sitting).

5. The Assembly therefore calls on all member States concerned to refrain from:

5.1. using administrative detention as a tool for the management of migration, beyond the narrow purposes permissible under Article 5 of the Convention;

5.2. placing political opponents, human rights activists or journalists in administrative detention in order to coerce or persuade them by other means into confessing a criminal offence;

5.3. placing participants of or persons intending to participate in peaceful protests in administrative detention in order to prevent them from taking part in a given protest or to deter them from participating in such protests in the future.

6. The Assembly encourages all member States to make use of available tools respecting human rights in order to protect national security or public safety, and to prevent crimes, including acts of terrorism. In particular, the Assembly recommends:

6.1. the use of restrictions of liberty falling short of detention, such as restraining persons suspected of constituting a risk for national security from visiting certain places, or even obliging them to remain within a certain area in order to disrupt potentially dangerous activities; such restrictions could be enforced if need be by electronic tagging devices;

6.2. the adoption, as needed, and the systematic enforcement of laws criminalising certain preparatory actions for espe-

cially serious crimes, or actions aimed at supporting terrorist activities, such as the funding of, or propaganda or recruitment for a terrorist organisation, as foreseen in the Council of Europe Convention for the Prevention of Terrorism and its Additional Protocol (CETS Nos. 196 and 217).

7. In applying alternative measures to administrative detention as specified in paragraph 6 above, the Assembly urges all member States to use utmost restraint.

8. In particular, the Assembly stresses that all restrictions to liberty must be:

8.1. based on a clear, predictable legislative authorisation ensuring that they are necessary in a democratic society for the legitimate purpose pursued;

8.2. respectful of the principle of non-discrimination, on any grounds specified in the European Convention on Human Rights and its protocols;

8.3. open to timely challenge before a court of law as specified in Article 5 of the Convention.

9. Criminal law provisions aimed at penalising preparatory and other ancillary actions in support of terrorism must fulfil the requirements of Article 7 of the Convention (no punishment without law); in particular, they must be clear and predictable. Any pretrial detention ordered in enforcing such provisions shall respect the principles laid down by the Assembly in Resolution 2077 (2015) on the abuse of pretrial detention in States Parties to the European Convention on Human Rights.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RECOMMANDATION 2122 (2016) ⁽¹⁾

Version provisoire

La détention administrative

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire souligne l'importance du droit à la liberté et à la sûreté, garanti par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, "la Convention"). Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas énoncés dans la liste exclusive de l'article 5.1.

2. Rappelant sa Résolution 1707 (2010) sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, l'Assemblée souligne qu'en vertu de l'article 5.1.f de la Convention la rétention administrative liée à l'immigration est uniquement autorisée dans un cadre juridique précis et accessible, qui garantit que cette rétention poursuit un objectif d'application rapide de la procédure et respecte les normes de protection, comme la sécurité juridique (notamment la durée maximale) et le caractère nécessaire (un moyen employé en dernier ressort pour procéder au contrôle de l'entrée sur le territoire ou assurer une expulsion effective), tout cela sous l'autorité d'un tribunal.

3. L'Assemblée s'inquiète du fait que certains Etats membres ont recouru abusivement à la détention administrative pour réprimer les opposants politiques, obtenir des aveux en l'absence d'un avocat et/ou sous la contrainte, ainsi que, apparemment, pour réprimer les manifestations pacifiques.

4. S'agissant de la détention administrative envisagée comme un instrument de prévention du terrorisme ou d'autres menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, l'Assemblée:

4.1. rappelle que la détention purement préventive de personnes soupçonnées d'avoir l'intention de commettre une infraction pénale n'est pas autorisée par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme;

4.2. souligne que l'article 2 du Protocole no 4 à la Convention (STE no 46) autorise la simple restriction (et non la privation) de liberté lorsque la sécurité nationale ou la sûreté publique et la prévention des infractions pénales l'exigent;

4.3. observe que la détention d'une personne soupçonnée de représenter une menace pour la sécurité nationale est autorisée sous forme de détention provisoire lorsqu'il existe des motifs raisonnables de

(1) Discussion par l'Assemblée le 22 juin 2016 (24^e séances) (voir Doc. 14079, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Lord Richard Balfe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 juin 2016 (24^e séance).

croire que cette personne a déjà commis une infraction pénale, notamment l'une des infractions spécifiques qui incriminent certains actes préparatoires de crimes particulièrement graves ou les actes qui visent à soutenir les activités terroristes, par exemple le financement d'une organisation terroriste ou la propagande ou le recrutement en sa faveur.

5. L'Assemblée appelle par conséquent l'ensemble des Etats membres concernés à s'abstenir:

5.1. d'utiliser la détention administrative comme un moyen de gestion des migrations, au-delà du cadre étroit des buts poursuivis autorisés par l'article 5 de la Convention;

5.2. de placer les opposants politiques, les militants de la défense des droits de l'homme ou les journalistes en détention administrative, dans le but de les contraindre ou de les persuader par d'autres moyens d'avouer une infraction pénale;

5.3. de placer les participants de manifestations pacifiques ou les personnes qui ont l'intention d'y participer en détention administrative, dans le but de les empêcher de prendre part à une manifestation donnée ou de les dissuader d'y participer à l'avenir.

6. L'Assemblée encourage tous les Etats membres à faire usage des instruments respectueux des droits de l'homme dont ils disposent pour protéger la sécurité nationale ou la sûreté publique, ainsi que pour prévenir les infractions pénales, notamment les actes de terrorisme. L'Assemblée recommande en particulier:

6.1. de recourir aux restrictions de liberté qui ne sont pas assimilables à une détention, comme le fait d'interdire aux personnes soupçonnées de représenter un risque pour la sécurité nationale de se rendre dans certains lieux, voire de les obliger à demeurer dans une zone donnée, afin de perturber des activités potentiellement dangereuses; ces restrictions peuvent être appliquées, si besoin est, au moyen de dispositifs de surveillance électronique;

6.2. d'adopter, si besoin est, et de faire systématiquement respecter une législation qui incrimine certains actes préparatoires de crimes particulièrement graves ou les actes qui visent à soutenir les activités terroristes, par exemple le financement d'une organisation terroriste ou la propagande ou le recrutement en sa faveur, comme le prévoient la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et son Protocole additionnel (STCE nos 196 et 217).

7. L'Assemblée invite instamment tous les Etats membres, lorsqu'ils appliquent les mesures de substitution à la détention administrative spécifiées au paragraphe 6 ci-dessus, à faire preuve de la plus grande retenue.

8. L'Assemblée souligne en particulier que toutes les restrictions imposées à la liberté doivent:

8.1. se fonder sur une autorisation légale claire et prévisible, qui garantisse leur caractère nécessaire, dans une société démocratique, à la poursuite d'un but légitime;

8.2. respecter le principe de non-discrimination, pour tous les motifs précisés par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles;

8.3. être susceptibles de contestation en temps utile devant un tribunal, comme le précise l'article 5 de la Convention;

9. Les dispositions de droit pénal qui visent à sanctionner les actes préparatoires et les autres actes accessoires destinés à soutenir le terrorisme doivent respecter les exigences de l'article 7 de la Convention (pas de peine sans loi); elles doivent notamment être claires et prévisibles. Toute détention provisoire ordonnée en application de ces dispositions doit respecter les principes énoncés par l'Assemblée dans sa Résolution 2077 (2015) sur l'abus de la détention provisoire dans les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RACCOMANDAZIONE 2122 ⁽¹⁾

La detenzione amministrativa

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare sottolinea l'importanza del diritto alla libertà e alla sicurezza sancito dall'articolo 5 della Convenzione sui diritti dell'uomo (STE n. 5 « la Convenzione »). Nessuno dovrebbe essere privato della propria libertà, salvo nei casi enumerati nell'elenco chiuso dell'articolo 5.1.

2. Richiamando la sua Risoluzione 1707 (2010) sulla detenzione dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari in Europa, l'Assemblea sottolinea che, in virtù dell'articolo 5.1.f della Convenzione, la detenzione amministrativa nei casi di immigrazione è consentita soltanto se basata su un quadro giuridico preciso e accessibile, che assicuri che tale detenzione persegua l'obiettivo di una rapida attuazione della procedura e rispetti le regole di protezione quali la certezza giuridica (compresa la durata massima) e la necessità (trattandosi dello strumento di ultimo ricorso per svolgere i controlli sull'entrata o assicurare un'efficace espulsione), il tutto sotto l'autorità di un tribunale.

3. L'Assemblea è preoccupata per il ricorso abusivo alla detenzione ammini-

strativa in alcuni Stati membri allo scopo di punire oppositori politici, ottenere confessioni in assenza di un avvocato e/o sotto costrizione o, apparentemente, per reprimere proteste pacifiche.

4. In riferimento alla detenzione amministrativa come strumento per prevenire il terrorismo o altre minacce alla sicurezza nazionale, l'Assemblea:

4.1. ricorda che non è consentita la detenzione puramente detentiva di persone sospettate di aver tentato di commettere un reato ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione sui diritti dell'uomo, come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo;

4.2. sottolinea che la semplice restrizione (e non la privazione) della libertà è consentita ai sensi dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 to the Convenzione (STE n. 46), nell'interesse della sicurezza nazionale e della pubblica sicurezza e per la prevenzione di un reato;

4.3. osserva che la detenzione di persone sospettate di costituire una minaccia per la sicurezza nazionale può essere consentita sotto forma di custodia cautelare quando ci sono motivi ragionevoli per credere che questa persona abbia già commesso un crimine, incluse fattispecie di reato specifiche relative a azioni preparatorie di crimini particolarmente gravi o azioni tese a sostenere attività terroristiche, per esempio il finanziamento, la propaganda o il reclutamento in favore di un'organizzazione terroristica.

(1) Dibattito in Assemblea il 22 giugno 2016 (24^a seduta) (V. Doc. 14079, Relazione della Commissione affari giuridici e diritti umani, Relatore: Lord Richard Balfe. Testo adottato dall'Assemblea il 22 giugno 2016 (24^a seduta).

5. L'Assemblea esorta quindi gli Stati membri a astenersi da:

5.1. utilizzare la detenzione amministrativa come strumento per la gestione della migrazione, oltre agli scopi limitati consentiti ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione;

5.2. sottoporre a detenzione amministrativa oppositori politici, attivisti per i diritti umani o giornalisti per obbligarli o persuaderli con altri mezzi a confessare un reato penale;

5.3. sottoporre a detenzione amministrativa i partecipanti o coloro che intendono partecipare a proteste pacifiche per impedire loro di aderire a una protesta o scoraggiarli dal partecipare a proteste simili in futuro.

6. L'Assemblea incoraggia tutti gli Stati membri ad utilizzare gli strumenti disponibili per il rispetto dei diritti umani così da proteggere la sicurezza nazionale o la pubblica sicurezza e prevenire reati, compresi gli atti di terrorismo. In particolare, l'Assemblea raccomanda:

6.1. il ricorso a restrizioni della libertà non assimilabili alla detenzione, quali il divieto per persone sospettate di rappresentare un rischio per la sicurezza nazionale di recarsi in determinati luoghi o anche l'obbligo di rimanere in una certa area per sovvertire attività potenzialmente pericolose; queste restrizioni potrebbero essere attuate, se necessario, con il ricorso ai dispositivi di sorveglianza elettronica;

6.2. l'adozione, ove opportuno, e l'attuazione sistematica di leggi che criminalizzino azioni preparatorie di reati parti-

colarmente gravi o azioni tese a sostenere attività terroristiche, quali il finanziamento o la propaganda o il reclutamento in favore di un'organizzazione terroristica, come previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la Prevenzione del terrorismo e Protocollo aggiuntivo (STCE n. 196 e 217).

7. l'Assemblea esorta tutti gli Stati membri, quando applicano misure alternative alla detenzione amministrativa, come specificato al precedente paragrafo 6, a dar prova della massima autolimitazione.

8. In particolare, l'Assemblea sottolinea che tutte le restrizioni alla libertà devono essere:

8.1. basate su un'autorizzazione legale chiara e prevedibile che assicuri che sono necessarie in una società democratica per il legittimo scopo perseguito;

8.2. rispettose del principio di non discriminazione, come specificato dalla Convenzione sui diritti dell'uomo e i suoi protocolli;

8.3. suscettibili di ricorso in tempo utile dinanzi a un tribunale, come specificato all'articolo 5 della Convenzione.

9. Le norme penali tese a criminalizzare le azioni preparatorie o complementari a sostegno del terrorismo devono rispondere ai requisiti di cui all'articolo 7 della Convenzione (nulla poena sine lege); in particolare, devono essere chiare e prevedibili. Qualsiasi custodia cautelare ordinata in applicazione di tali disposizioni dovrebbe rispettare i principi stabiliti dall'Assemblea nella Risoluzione 2077 (2015) sull'abuso della custodia cautelare negli Stati parti alla Convenzione sui diritti dell'uomo.



170122016780