

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. **XII-bis**
N. 33

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2127 (2016)

L'immunità parlamentare: la portata dei privilegi e
delle immunità dei membri dell'Assemblea parlamen-
tare rimessa in discussione

Trasmessa il 1° luglio 2016

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2127 (2016)⁽¹⁾

Provisional version

Parliamentary immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. Even if it can rely on an age-old democratic tradition and stable institutions, no parliament of a Council of Europe member State can consider itself immune in absolute terms to possible attacks on its sovereignty and integrity or on the independence and freedom of expression of its members in the exercise of their mandate.

2. The Parliamentary Assembly recognises that, despite a common constitutional tradition, the system of parliamentary immunities is deeply steeped in the traditions and the political culture specific to each country and varies considerably in Europe, whether in terms of its nature, scope or existing parliamentary practices. Almost all member States grant their elected politicians parliamentary immunity deriving from the need to protect the very principle of representative democracy.

3. The Assembly reiterates that the primary purpose of parliamentary immunity,

in its two forms – non-liability and inviolability –, lies in the fundamental protection of the parliamentary institution and in the equally fundamental guarantee of the independence of elected representatives, which is necessary for them to exercise their democratic functions effectively without fear of interference from the executive or judiciary.

4. The system of non-liability is generally extremely stable in the member States. In theory and as a matter of principle, non-liability is absolute, permanent and perpetual in nature. It exempts members of parliament from legal proceedings for acts carried out, statements made, votes cast or opinions expressed in a parliament or in the discharge of their parliamentary duties.

5. Inviolability is a special form of legal protection enjoyed by members of parliament, whereby certain legal measures, such as arrest, detention or prosecution, may not be taken against them for acts unrelated to their parliamentary duties without the consent of the parliament of which they are members, except where they have been caught committing an offence or have been handed a final conviction. It is temporary in nature and applies only for the duration of the term of office, so that it can always be waived. There are significant

(1) 1. *Assembly debate* on 23 June 2016 (26th Sitting) (see Doc. 14076, report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Ms Liliana Palihovici). *Text adopted by the Assembly* on 23 June 2016 (26th Sitting). 1.

See also Recommendation 2095 (2016).

differences regarding the nature and degree of protection granted by the rules to members of parliaments in member States.

6. Since the adoption of Resolution 1325 (2003) on immunities of members of the Parliamentary Assembly, the political situation in Europe has changed and criticism has been voiced in civil society in the name of the principle of equality before the law calling into question the legitimacy of some forms of immunity, which are condemned as granting members of parliament rules ensuring their virtual impunity.

7. The absolute protection of the acts and statements of members of parliament, especially as far as hate speech is concerned, does indeed pose a problem in the present situation in view of the rise of extremism and nationalism against the backdrop of an upsurge in terrorism and the migration crisis. The Assembly notes and welcomes the fact that in some States insulting or defamatory utterances, incitement to hatred or violence or, in particular, racist remarks are not covered by non-liability rules.

8. Similarly, parliamentary immunity may be open to misuse or the obstruction of justice, especially in connection with the fight against corruption underway in many States. The Assembly notes, like the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), that the existence of such a system of immunity may undermine public confidence in parliament and discredit politicians.

9. The Assembly welcomes the development and consolidation of the rule of law and democratic societies in Europe, which have reduced the need for parliamentary inviolability, which is now no longer considered an imperative form of protection and is restricted in scope by some member States. The establishment of the pan-European system of human rights protection combined with the effectiveness of the judicial system is today supposed to protect a member of parliament from any harassment, undue pressure or wrongful accusation.

10. The Assembly is concerned about the interpretation which could be given to the position taken by the Venice Commission in 2014 in which it called on States « that have rules on parliamentary inviolability » to revise them « in order to evaluate how they function and whether they are still justified and appropriate in a present day context, or whether they should be reformed ». It wishes to emphasise that the entrenchment of a genuine and stable culture of democracy throughout the European continent presupposes the consolidation of a culture of political alternation, the transparency of political life and respect for the rights of the political opposition in all States. This stage has not yet been reached in some of the youngest democracies in Europe that « are not yet wholly free from their authoritarian past » and where « there is real reason to fear that the government will seek to bring false charges against political opponents and that the courts may be subject to political pressure ». Moreover, in the above-mentioned context, the desire of incumbent governments to stay in power is reflected in successive changes in the electoral laws and amendments to the constitution aimed at weakening the opposition.

11. The Assembly notes that parliamentary inviolability continues to fulfill its original fundamental role in countries that do not provide their parliamentarians with adequate means of protection, especially because their judicial and criminal justice system provides insufficient safeguards. In general terms, protecting members of parliament against any judicial action based on the intention to harm their political activities constitutes an important safeguard for the political minority and a means of protecting the opposition. Therefore, the Assembly condemns methods of exerting political pressure that take the form of opening or re-opening proceedings against members of parliament with no connection to their parliamentary mandate whatsoever, such as taxation matters, or instituting criminal proceedings against members of their family. Accordingly, it

reaffirms the need to maintain a system of inviolability that, as the European Court of Human Rights has pointed out, makes it possible to prevent « any possibility of politically motivated criminal proceedings (*fumus persecutionis*) and thereby protects the opposition from pressure or abuse on the part of the majority ».

12. The Assembly calls on member States that are considering reviewing the system of immunities that protect members of parliament, or have already begun to review it in response to criticism, to take into consideration the following general principles:

12.1. immunity is a fundamental democratic safeguard born of the need to preserve the integrity and independence of parliaments, their operation and their acts as institutions; it is not a personal attribute available to the elected representative and its aim is not to protect his or her individual interests;

12.2. parliamentary immunity protects the free exercise of the parliamentary mandate and, whether it covers acts strictly bound up with or unrelated to their parliamentary duties, it must not be open to misuse or the obstruction of justice; the exercise of elective office involves compliance with ethical behaviour and the obligation to account for one's acts; immunity is not a system of impunity;

12.3. the basic rules of parliamentary immunity must be enshrined in legal provisions with constitutional status, at least as far as its most important aspects are concerned, such as its scope and extent and the rules for waiving it; its recognition at the top of the hierarchy of legal rules enables the integrity of parliaments and the independence of their members in the exercise of their mandate to be permanently guaranteed in the case of political instability or any attempt by the executive to interfere;

12.4. a revision of the scope and extent of parliamentary immunity must be carefully examined with regard to its objectives, its criteria and its impact, be based

on a rational approach free from any demagoguery or populism, be debated objectively and be open to wide-ranging public discussion; such a revision should avoid any disruptive change in the system of immunity by switching, for example, from a set of rules that provide a great deal of protection to the total elimination of parliamentary safeguards;

12.5. in this context, account must be taken of the crucial need to preserve the rights and integrity of members of the political minority during and after the end of the parliamentary mandate;

12.6. freedom of speech is an intrinsic part of parliamentary work and elected politicians must be able to debate without fear many different issues of public interest, including controversial or divisive subjects or matters relating to the operation of the executive or the judiciary; however, remarks and statements inciting hatred, violence or the destruction of democratic rights and freedoms can be excluded from the scope of non-liability; members of parliament who misuse the public forum could render themselves liable to internal disciplinary action in accordance with a transparent and impartial regulatory procedure, or even the withdrawal of their parliamentary mandate if they commit a serious and persistent violation;

12.7. the procedure for waiving parliamentary inviolability must comply with the principles of transparency, legal certainty and foreseeability and respect procedural safeguards relating to the rights of the defence, in order to prevent any possibility of a selective or arbitrary decision.

13. Finally, the Assembly reminds its members that they are covered by specific rules of immunity that they share with the members of the European Parliament. This immunity is autonomous in nature as it is distinct from and independent of national parliamentary immunity, which members of parliament may enjoy in the territory of their own State. The Assembly recognises the validity of the criteria developed in the

last few years by the European Parliament when considering requests for members' immunity to be waived.

14. The Assembly emphasises that the immunities provided for its members by the Council of Europe Statute and Articles 13, 14 and 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities extend to an Assembly member immediately on becoming a member of the Assembly and cover the whole period of his or her activity as a member of the respective national delegation to the Assembly during the sessions of the Assembly.

15. The Assembly invites member States to take all necessary measures to ensure compliance with obligations under the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and its Protocol, on which they have not expressed reservation or made an interpretative declaration. It is concerned about the changes to national systems of parliamentary immunity, in particular by means of amending or suspending constitutional provisions, which lead, in practice, to render ineffective Article 15.a of the General Agreement on Privileges and Immunities, and to remove de facto protection accorded to members of the Assembly on the territory of their own State, as defined by the Assembly in its Resolution 1490 (2006).

16. The Assembly reminds member States that it must decide on the lifting of the immunity of its members in cases where national law requires authorisation from a

national parliament prior to the criminal prosecution of its members. It considers that the need to ensure respect for the rule of law and to prevent any disguised attempt to cause political damage to a member (*fumus persecutionis*) requires the Assembly to consider lifting the immunity which members enjoy under Article 15.a of the General Agreement on privileges and immunities, regardless of the procedure that could take place at national level.

17. In this connection, the Assembly urges member States to act in strict compliance with their obligations under Article 40 of the Statute of the Council of Europe (ETS No.1) and Articles 13, 14 and 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and its Protocol (ETS Nos. 2 and 10) and to guarantee their effective application. It strongly condemns the breaches by some States of the immunity status of Assembly members and, in particular, of the principle of free movement, and reiterates that a violation of these statutory provisions falls within the scope of Rule 8 of the Assembly's Rules of Procedure (challenge of still unratified credentials on substantive grounds).

18. The Assembly decides to request the opinion of the Venice Commission on the suspension by a provisional clause of Article 83 of the Constitution of Turkey, which guarantees the parliamentary inviolability of members of the Grand National Assembly.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2127 (2016) ⁽¹⁾

Version provisoire

L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Nul parlement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, même s'il se prévaut d'une tradition démocratique ancienne et d'institutions stables, ne peut se considérer, dans l'absolu, à l'abri d'atteintes qui pourraient être portées à sa souveraineté et son intégrité, ou à l'indépendance et la liberté d'expression de ses membres dans l'exercice de leur mandat.

2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que, malgré une tradition constitutionnelle commune, le régime des immunités parlementaires est fortement imprégné des traditions et de la culture politique propres à chaque pays et présente une grande variété en Europe, que ce soit quant à sa nature et sa portée ou quant aux pratiques parlementaires existantes. Dans leur quasi-totalité, les Etats membres reconnaissent à leurs élus nationaux une immunité parlementaire, qui découle de la nécessité de protéger le principe même de la démocratie représentative.

3. L'Assemblée rappelle que la finalité première de l'immunité parlementaire, en ses deux aspects – irresponsabilité et inviolabilité –, tient dans la protection fondamentale de l'institution parlementaire et la garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus, nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions démocratiques sans crainte d'ingérences ou de pressions de l'exécutif ou du judiciaire.

4. Le régime de l'irresponsabilité reste, en règle générale, d'une grande stabilité dans les Etats membres. En théorie et par principe, l'irresponsabilité a un caractère absolu, permanent et perpétuel. Elle soustrait les parlementaires à toute poursuite judiciaire pour les actes, les propos, les votes émis ou les opinions exprimées dans le cadre des débats parlementaires ou de l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

5. L'invocabilité constitue une protection juridique spéciale qui prémunit un parlementaire contre certaines actions judiciaires – arrestation, détention ou poursuite – visant des actes étrangers aux fonctions parlementaires, sans le consentement du parlement dont il est membre, sauf en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive. Elle a un caractère temporaire, sa portée étant limitée à la durée du mandat, et peut donc toujours

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26e séance) (voir Doc. 14076, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: Mme Liliana Palihovici). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26e séance).

Voir également la Recommandation 2095 (2016).

être levée. Ce régime présente des différences non négligeables quant à la nature et au degré de protection offerte aux parlementaires dans les Etats membres.

6. Depuis l'adoption de la Résolution 1325 (2003) sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, le contexte politique en Europe a évolué et des critiques se sont élevées dans la société civile, au nom du principe d'égalité de tous devant la loi, pour remettre en cause la légitimité de certaines formes d'immunité, dénoncées comme octroyant aux parlementaires un régime d'impunité.

7. La protection absolue des actes et des paroles des parlementaires pose en effet problème dans le contexte actuel – montée de l'extrémisme et du nationalisme sur fond de recrudescence du terrorisme et de crise migratoire, notamment – pour ce qui est plus spécifiquement du discours de haine. L'Assemblée observe et se félicite du fait que dans certains Etats, les propos insultants ou diffamatoires, l'incitation à la haine ou à la violence, ou les propos racistes, notamment, échappent au cadre de l'irresponsabilité.

8. De même, la finalité de l'immunité parlementaire peut être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice, notamment dans le cadre de la lutte que de nombreux Etats livrent contre la corruption. L'Assemblée constate, avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), que l'existence d'un tel régime d'immunité peut saper la confiance du public dans son parlement et jeter le discrédit sur la classe politique.

9. L'Assemblée se félicite du développement et de la consolidation de l'Etat de droit et de la société démocratique en Europe qui ont conduit à la diminution du besoin de l'inviolabilité parlementaire, qui n'est plus considérée comme une protection impérieuse. Certains Etats membres en ont restreint la portée. La mise en place du système pan-européen de protection des droits de l'homme conjuguée à l'efficacité du système judiciaire est aujourd'hui censée protéger un parlementaire contre tout

harcèlement, pression injustifiée ou accusation indue.

10. L'Assemblée s'inquiète de l'interprétation qui pourrait être donnée à la position prise par la Commission de Venise, en 2014, invitant les Etats « dans lesquels les parlementaires jouissent de l'inviolabilité » à réviser leur régime « pour évaluer son fonctionnement et déterminer s'il est encore justifié et adapté au contexte actuel, ou s'il conviendrait de le réformer ». Elle tient à souligner que l'ancrage d'une culture démocratique véritable et stable sur l'ensemble du continent européen suppose la consolidation d'une culture de l'alternance politique, de transparence de la vie politique et de respect des droits de l'opposition politique dans tous les Etats. Un tel stade n'a pas encore été atteint dans certaines des démocraties les plus récentes en Europe « qui n'ont pas encore évacué leur passé autoritaire », et où « l'on peut encore craindre que le gouvernement ne porte de fausses accusations contre les adversaires politiques, et que les tribunaux ne soient sensibles aux pressions politiques ». Par ailleurs, dans ce contexte, la volonté des gouvernements en place d'asseoir leur pouvoir se traduit notamment par des changements successifs de la législation électorale et des modifications de la constitution, qui visent ainsi à affaiblir l'opposition.

11. L'Assemblée constate, en effet, que l'inviolabilité parlementaire continue à remplir son rôle initial fondamental dans les pays qui n'offrent pas les moyens adéquats de protection des parlementaires, notamment en raison des garanties insuffisantes offertes par leur système judiciaire et leur justice pénale. La protection des parlementaires contre toute action judiciaire inspirée par l'intention de nuire à leur activité politique constitue d'une manière générale une sauvegarde importante pour la minorité politique et un outil de la protection de l'opposition. Par conséquent, l'Assemblée dénonce les méthodes de pression politique qui se traduisent par l'ouverture ou la réouverture de poursuites contre des parlementaires pour des affaires sans aucun lien avec leur mandat par-

lementaire, comme les questions fiscales, ou l'initiation de poursuites pénales contre des membres de leur famille. Elle réaffirme donc la nécessité de maintenir un régime d'inviolabilité qui, ainsi que le reconnaît la Cour européenne des droits de l'homme, permet de prévenir « toute éventualité de poursuites pénales, protégeant par là même l'opposition des pressions ou abus de la majorité ».

12. L'Assemblée invite les Etats membres qui envisagent d'évaluer le régime des immunités protégeant les parlementaires ou qui ont d'ores et déjà entrepris sa révision, en réponse aux critiques, à prendre en considération les principes généraux suivants:

12.1. l'immunité est une garantie démocratique fondamentale qui procède de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des parlements, leur fonctionnement et leurs actes en tant qu'institution; elle n'est pas un attribut personnel à la disposition de l'élu et ne vise pas à protéger ses intérêts particuliers;

12.2. l'immunité parlementaire protège le libre exercice du mandat parlementaire et, qu'elle couvre des actes strictement liés aux fonctions parlementaires ou des actes qui leur sont étrangers, elle ne doit pas être détournée à des fins d'abus ou d'entrave à la justice; l'exercice d'un mandat électif implique le respect d'un comportement éthique et l'obligation de rendre compte de ses actes; l'immunité n'est pas un régime d'impunité;

12.3. le régime fondamental de l'immunité parlementaire doit être consacré, au moins dans ses aspects les plus importants comme sa portée, son étendue et les modalités de sa levée, par des dispositions de valeur constitutionnelle; sa reconnaissance en haut de la hiérarchie des normes permet de garantir de manière pérenne l'intégrité des parlements et l'indépendance de leurs membres dans l'exercice de leur mandat face à l'instabilité politique ou à toute tentative d'ingérence de l'exécutif;

12.4. la révision de la portée et de l'étendue de l'immunité parlementaire doit

faire l'objet d'un examen approfondi quant à ses objectifs, ses critères et son impact, être inspirée par une démarche rationnelle exempte de toute démagogie ou populisme, être débattue de manière objective et faire l'objet d'un vaste débat public; une telle révision devrait éviter tout changement brutal du régime de l'immunité, en basculant par exemple d'un régime très protecteur à une suppression totale des garanties parlementaires;

12.5. dans ce contexte, il doit être tenu compte de l'impérieuse nécessité de préserver les droits et l'intégrité des membres de la minorité politique durant et après le mandat parlementaire;

12.6. la liberté de parole est inhérente à la fonction parlementaire, les élus doivent pouvoir débattre, sans crainte, de toutes sortes de sujets d'intérêt public, y compris de questions controversées, polémiques ou en rapport avec le fonctionnement du pouvoir exécutif ou judiciaire; toutefois, pourront être exclus du champ de l'irresponsabilité les propos et déclarations incitant à la haine, à la violence ou à la destruction des droits et des libertés démocratiques; les parlementaires qui détournent l'utilisation de la tribune publique pourraient s'exposer à des mesures disciplinaires internes, selon une procédure réglementaire transparente et impartiale, voire à la révocation de leur mandat parlementaire en cas de violation grave et persistante;

12.7. la procédure de levée de l'inviolabilité parlementaire doit respecter les principes de transparence, de sécurité juridique et de prévisibilité et les garanties procédurales de respect des droits de la défense, afin de prévenir toute possibilité de décision sélective ou arbitraire.

13. Enfin, l'Assemblée rappelle à ses membres qu'ils sont couverts par un régime d'immunité spécifique, qu'ils partagent avec les membres du Parlement européen. Cette immunité a un caractère autonome, étant distincte et indépendante de l'immunité parlementaire nationale dont

les députés peuvent jouir par ailleurs sur le territoire de leur Etat. L'Assemblée reconnaît la validité des critères développés ces dernières années par le Parlement européen à l'occasion de l'examen de demandes de levée de l'immunité de ses membres.

14. L'Assemblée insiste sur le fait que les immunités accordées à ses membres en vertu du Statut du Conseil de l'Europe et des articles 13, 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités s'appliquent immédiatement à un membre de l'Assemblée, dès le moment de la reconnaissance de son autorité en sa qualité de membre de l'Assemblée, et couvrent toute la période de son activité en tant que membre de sa délégation nationale auprès de l'Assemblée durant les sessions de l'Assemblée.

15. L'Assemblée invite les Etats à prendre toutes les mesures propres à garantir le respect des obligations découlant de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole, pour lesquels ils n'ont pas fait de réserve ou de déclaration interprétative. Elle est très préoccupée par les modifications apportées aux régimes nationaux d'immunité parlementaire, par l'amendement ou la suspension de dispositions constitutionnelles notamment, qui conduisent, dans la pratique, à priver d'effet l'Article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités, et à supprimer de facto la protection reconnue aux membres de l'Assemblée sur le territoire de leur propre Etat, tel que l'Assemblée l'a définie dans sa Résolution 1490 (2006).

16. L'Assemblée rappelle aux Etats membres que l'Assemblée doit se pronon-

cer sur la levée de l'immunité de ses membres dans des cas où les dispositions nationales prévoient une autorisation préalable du parlement national à la poursuite pénale de ses membres. Elle considère que le souci d'assurer le respect de la prééminence du droit et de prévenir l'intention déguisée de nuire à une activité politique d'un membre (*fumus persecutionis*) requiert que l'Assemblée examine la levée de l'immunité dont les membres de l'Assemblée jouissent en vertu de l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités, indépendamment de la procédure qui pourrait avoir lieu au niveau national.

17. A cet égard, l'Assemblée demande instamment aux Etats membres de respecter scrupuleusement leurs obligations au titre de l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe (STE no. 1), et des articles 13, 14 et 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités et de son Protocole (STE nos 2 et 10) et de garantir leur application effective. Elle condamne fermement les atteintes portées par certains Etats au statut de l'immunité des membres de l'Assemblée, notamment au principe de libre circulation, et rappelle que la violation de ces dispositions statutaires relève de l'article 8 du Règlement de l'Assemblée (contestation de pouvoirs non encore ratifiés pour des raisons substantielles).

18. L'Assemblée décide de demander l'avis de la Commission de Venise concernant la suspension par une clause provisoire de l'article 83 de la Constitution de la Turquie qui garantit l'inviolabilité parlementaire des députés de la Grande Assemblée nationale.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2127 ⁽¹⁾

L'immunità parlamentare: la portata dei privilegi e delle immunità dei membri dell'Assemblea parlamentare rimessa in discussione

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Pur potendo vantare una tradizione democratica di antica data e istituzioni stabili, nessun parlamento di uno Stato membro del Consiglio d'Europa può considerarsi, in termini assoluti, al riparo da possibili attentati alla sua sovranità e integrità o all'indipendenza e alla libertà d'espressione dei suoi membri nell'esercizio del loro mandato.

2. L'Assemblea parlamentare riconosce che, nonostante una comune tradizione costituzionale, il sistema delle immunità parlamentari è profondamente impregnato delle tradizioni e della cultura politica proprie a ogni paese, e varia notevolmente in Europa vuoi quanto alla sua natura, vuoi la sua portata o le prassi parlamentari vigenti. Quasi tutti gli Stati membri accordano ai loro politici eletti un'immunità parlamentare derivante dalla necessità di tutelare il principio stesso della democrazia rappresentativa.

3. L'Assemblea ribadisce che lo scopo primario dell'immunità parlamentare nelle sue due forme – l'insindacabilità e l'inviolabilità –,

risiede nella protezione fondamentale dell'istituzione parlamentare e nell'altrettanto fondamentale garanzia dell'indipendenza dei rappresentanti eletti, che è loro necessaria per esercitare le proprie funzioni democratiche in modo efficace e senza timore d'interferenze da parte del potere esecutivo o giudiziario.

4. Negli Stati membri, il sistema dell'insindacabilità è in generale estremamente stabile. In teoria e in linea di principio, l'insindacabilità è per natura assoluta, permanente e perpetua. Essa esenta i parlamentari da procedimenti legali per atti compiuti, dichiarazioni rese, voti dati od opinioni espresse in parlamento o nell'esercizio delle loro funzioni parlamentari.

5. L'inviolabilità è una particolare forma di tutela giuridica di cui godono i parlamentari, per cui alcune misure legali, come l'arresto, la detenzione o l'azione penale, non possono essere prese nei loro confronti per fatti estranei alle loro funzioni parlamentari senza il consenso del parlamento di cui sono membri, a meno che non siano stati colti in flagranza di reato o siano incorsi in una condanna definitiva. Essa è di natura temporanea e vige solo per la durata del mandato, così da poter essere sempre revocabile. Vi sono considerevoli differenze per quanto riguarda la natura e il grado della protezione accordata dai regolamenti ai parlamentari degli Stati membri.

(1) Dibattito in Assemblea del 23 giugno 2016 (26^a seduta). (V. Doc. 14076 della Commissione Regolamento, immunità e affari istituzionali, Relatrice: On. Liliana PALIHOVICI). Testo adottato dall'Assemblea il 23 giugno 2016 (26^a seduta).

Vedi anche Raccomandazione 2095 (2016).

6. Dopo l'adozione della risoluzione 1325 (2003) sulle immunità dei membri dell'Assemblea parlamentare, la situazione politica in Europa è cambiata e voci critiche si sono levate nella società civile in nome del principio di uguaglianza di fronte alla legge, rimettendo in discussione la legittimità di alcune forme d'immunità, denunciate in quanto accordano ai parlamentari norme che ne assicurano la virtuale impunità.

7. La protezione assoluta degli atti e delle dichiarazioni dei parlamentari, specie in caso di discorsi d'istigazione all'odio, nella situazione attuale pone effettivamente un problema, alla luce della crescita dell'estremismo e del nazionalismo sullo sfondo di una recrudescenza del terrorismo e della crisi migratoria. L'Assemblea nota con soddisfazione che, in alcuni Stati, le affermazioni ingiuriose o diffamatorie, l'istigazione all'odio o alla violenza e, segnatamente, i commenti razzisti non sono coperti dalle norme sull'insindacabilità.

8. L'immunità parlamentare può parimenti prestarsi a un uso improprio o all'intralcio alla giustizia, in particolare nel quadro della lotta alla corruzione in atto in molti Stati. L'Assemblea rileva, come la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), che l'esistenza di un sistema d'immunità siffatto può minare la fiducia dei cittadini nell'istituzione parlamentare e screditare la classe politica.

9. L'Assemblea saluta lo sviluppo e il consolidamento dello Stato di diritto e delle società democratiche in Europa, che hanno ridotto la necessità dell'inviolabilità parlamentare, non più considerata ormai una forma irrinunciabile di protezione, e limitata da alcuni Stati membri quanto alla sua portata. Oggi si presume che l'instaurazione del sistema paneuropeo di tutela dei diritti umani, coniugata all'efficienza del sistema giudiziario, proteggano i parlamentari da qualsiasi molestia, pressione indebita o accusa pretestuosa.

10. L'Assemblea è preoccupata dall'interpretazione che potrebbe esser data della posizione assunta dalla Commissione di Venezia nel 2014, posizione in cui essa

invitava gli Stati « che hanno norme in materia d'inviolabilità parlamentare » a rivederle « al fine di valutarne il funzionamento e se siano ancora giustificate e adeguate in un contesto come l'attuale, o se non debbano invece essere riformate ». L'Assemblea tiene a sottolineare che il radicamento di un'autentica e stabile cultura della democrazia in tutto il continente europeo presuppone il consolidamento di una cultura dell'alternanza politica, la trasparenza della vita politica e il rispetto dei diritti dell'opposizione politica in tutti gli Stati. Questa fase non è stata ancora raggiunta in alcune delle più giovani democrazie europee, che « non si sono ancora completamente affrancate dal loro passato autoritario » e dove « vi è reale motivo di temere che il governo tenti di muovere false accuse agli oppositori politici e che i giudici possano essere soggetti a pressioni politiche ». Inoltre, nel contesto testé menzionato, il desiderio dei governi in carica di rimanere al potere si traduce in un succedersi di modifiche alle leggi elettorali e di emendamenti alla Costituzione, nell'intento d'indebolire l'opposizione.

11. L'Assemblea rileva che l'inviolabilità parlamentare continua ad assolvere il suo originario ruolo fondamentale in Paesi che non forniscono ai loro parlamentari mezzi di protezione adeguati, soprattutto perché il loro ordinamento giudiziario e penale non offre garanzie sufficienti. In linea generale, la tutela dei parlamentari rispetto a qualsiasi azione giudiziaria mossa dall'intento di danneggiare le loro attività politiche costituisce una garanzia importante per la minoranza politica e un mezzo per proteggere l'opposizione. L'Assemblea condanna perciò i metodi di pressione politica che si esplicano attraverso l'apertura o la riapertura, a carico di parlamentari, di procedimenti privi del benché minimo legame con il loro mandato parlamentare, come ad esempio in materia fiscale, o l'avvio di procedimenti penali contro i loro familiari. Di conseguenza, ribadisce la necessità di mantenere un regime dell'inviolabilità che, come ha sottolineato la Corte europea dei diritti dell'uomo, permetta di evitare « ogni possibi-

lità di procedimenti penali politicamente motivati (*fumus persecutionis*) e protegga quindi l'opposizione da pressioni o abusi da parte della maggioranza ».

12. L'Assemblea invita gli Stati membri che stiano valutando la possibilità di rivedere il sistema delle immunità che proteggono i parlamentari, o che ne avessero già avviato la revisione in risposta alle critiche, a tener conto dei seguenti principi generali:

12.1. l'immunità è una garanzia democratica fondamentale scaturita dall'esigenza di tutelare l'integrità e l'indipendenza dei parlamenti, il loro funzionamento e i loro atti istituzionali; non è un attributo personale a disposizione del rappresentante eletto e non mira a proteggerne gli interessi individuali;

12.2. l'immunità parlamentare protegge il libero esercizio del mandato parlamentare e, che essa copra atti strettamente legati alle funzioni parlamentari oppure a esse estranei, non deve prestarsi a un uso improprio o all'intralcio alla giustizia; l'esercizio di cariche elettive implica l'osservanza di un comportamento etico e l'obbligo di render conto dei propri atti; l'immunità non è un sistema d'impunità;

12.3. il regime fondamentale dell'immunità parlamentare deve essere sancito, almeno per quanto attiene ai suoi aspetti più importanti come la portata, la durata e le clausole derogatorie, da disposizioni di rango costituzionale; il riconoscimento dell'immunità mediante la sua collocazione al vertice della gerarchia delle norme fa sì che l'integrità dei parlamenti e l'indipendenza dei loro membri nell'esercizio del loro mandato siano garantite in modo permanente anche in caso d'instabilità politica o di tentativi d'interferenza da parte dell'esecutivo;

12.4. l'eventuale revisione della portata e della durata dell'immunità parlamentare deve essere vagliata con cura sotto il profilo degli obiettivi, dei criteri e dell'impatto, deve fondarsi su un approccio razionale libero da ogni demagogia e populismo, essere discussa con obiettività e aprirsi a un vasto dibattito pubblico; una

revisione siffatta dovrebbe evitare d'introdurre mutamenti dirompenti nel sistema dell'immunità passando, ad esempio, da un insieme di regole estremamente protettive alla totale abolizione delle garanzie parlamentari;

12.5. in tale contesto, occorre tener conto della fondamentale esigenza di preservare i diritti e l'integrità dei membri della minoranza politica durante e dopo la fine del mandato parlamentare;

12.6. la libertà di parola è parte intrinseca dei lavori parlamentari e i politici eletti devono poter discutere senza paura tutta una serie di temi di pubblico interesse, ivi compresi argomenti o materie inerenti al funzionamento del potere esecutivo o della magistratura che suscitano controversie o contrapposizioni; le affermazioni e le dichiarazioni incitanti all'odio, alla violenza o alla distruzione dei diritti e delle libertà democratiche, invece, possono essere escluse dal campo di applicazione dell'insindacabilità; i parlamentari che abusano della pubblica tribuna potrebbero rendersi passibili di misure disciplinari interne, in base a una procedura regolamentare trasparente e imparziale, o addirittura della revoca del mandato parlamentare qualora commettessero violazioni gravi e reiterate;

12.7. la procedura di revoca dell'inviolabilità parlamentare deve essere conforme ai principi di trasparenza, certezza del diritto e prevedibilità e rispettare le garanzie procedurali relative ai diritti della difesa, così da escludere ogni possibilità di decisione selettiva o arbitraria.

13. Infine, l'Assemblea ricorda ai propri membri che essi sono coperti da un regime di immunità specifico, da loro condiviso con i membri del Parlamento europeo. Tale immunità è autonoma per sua natura, in quanto è distinta e indipendente dall'immunità parlamentare nazionale di cui i parlamentari eventualmente godono sul territorio del proprio Stato. L'Assemblea riconosce la validità dei criteri elaborati negli ultimi anni dal Parlamento europeo

nell'esaminare le richieste di revoca dell'immunità dei suoi membri.

14. L'Assemblea insiste sul fatto che le immunità concesse ai suoi membri, in virtù dello Statuto del Consiglio d'Europa e degli articoli 13, 14 e 15 dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità, si applicano a un membro dell'Assemblea dal momento stesso del riconoscimento della sua autorità in qualità di membro dell'Assemblea e coprono tutto il periodo di attività come membro della delegazione nazionale presso l'Assemblea durante le sessioni dell'Assemblea.

15. L'Assemblea invita gli Stati ad adottare tutte le misure atte a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa e del suo Protocollo, sui quali non hanno espresso riserve o dichiarazioni interpretative. Esprime preoccupazione per le modifiche apportate ai regimi nazionali di immunità parlamentare, in particolare con l'emendamento o la sospensione delle disposizioni costituzionali, che portano, in pratica, a privare di effetti l'articolo 15.a dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità e a eliminare *de facto* la protezione ai membri dell'Assemblea sul territorio del loro Stato, come definito dall'Assemblea nella sua Risoluzione 1490 (2006).

16. L'Assemblea ricorda agli Stati membri che l'Assemblea deve pronunciarsi sulle autorizzazioni a procedere per i suoi membri nei casi in cui le disposizioni nazionali prevedano una previa autorizzazione del parlamento nazionale al procedimento pe-

nale nei confronti dei suoi componenti. Ritiene che, ai fini di assicurare il rispetto dello stato di diritto e prevenire intenzioni mascherate di nuocere all'attività politica di un membro (*fumus persecutionis*), è necessario che l'Assemblea esamini le richieste di revoca dell'immunità parlamentare di cui i membri dell'Assemblea godono in virtù dell'articolo 15.a dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità, indipendentemente dalla procedura che potrebbe essere avviata a livello nazionale.

17. A tal proposito, l'Assemblea invita gli Stati membri ad agire attenendosi rigorosamente ai loro obblighi ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa (STE n. 1) e degli articoli 13, 14 e 15 dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa e del suo Protocollo (STE nn. 2 e 10) e a garantirne l'effettiva applicazione. Essa condanna fermamente gli attentati allo statuto dell'immunità dei membri dell'Assemblea, e in particolare al principio della libertà di movimento, da parte di alcuni Stati e ribadisce che la violazione di tali disposizioni statutarie ricade nell'ambito d'applicazione dell'articolo 8 del Regolamento dell'Assemblea (contestazione di poteri non ancora ratificati per ragioni sostanziali).

18. L'Assemblea decide di chiedere il parere della Commissione di Venezia riguardo alla sospensione con un clausola provvisoria dell'articolo 83 della Costituzione della Turchia che garantisce l'inviolabilità parlamentare dei deputati Grande Assemblea nazionale.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



170122016840