

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XII-bis
n. 266

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2376

Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia

—————
Trasmessa il 28 aprile 2021
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2376 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

The functioning of democratic institutions in Turkey

Parliamentary Assembly

1. Since Turkey was put under the parliamentary monitoring procedure in April 2017, the Parliamentary Assembly has been closely following the developments in this country in a spirit of dialogue and co-operation with the authorities. Regrettably, a number of issues of concern have remained unaddressed by the Turkish authorities despite the recommendations based on the findings of the Council of Europe monitoring mechanisms. Notably, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) had identified structural deficiencies encompassed in the constitutional amendments that established the presidential system in 2017. The most serious issues of concern include the lack of independence of the judiciary, the lack of sufficient safeguards for the separation of powers and checks and balances, restrictions on freedom of expression and the media, the abusive interpretation of the anti-terror legislation, non-execution of judgments of the European Court of Human Rights, restrictions applied to the protection of human and women's rights and infringement of the fundamental rights of

politicians and (former) members of parliament from the opposition, lawyers, journalists, academics and civil society activists.

2. In the past years, the Assembly has been concerned about the constant deterioration of the rights of opposition politicians and of their ability to exercise their elected mandates, thus seriously undermining the functioning of democratic institutions in Turkey. The Assembly resorted to organise three urgent procedure debates entitled « The worsening situation of opposition politicians in Turkey: what can be done to protect their fundamental rights in a Council of Europe member State ? » (Resolution 2260 (2019) of January 2019), the « New crackdown on political opposition and civil dissent in Turkey: urgent need to safeguard Council of Europe standards » (See Resolution 2347 (2020) of October 2020) and the present debate on « The functioning of democratic institutions ». This debate was triggered by worrying developments over recent months, notably the lifting of parliamentary immunities, the attempt to close the Peoples' Democratic Party (HDP) and the decision to withdraw from the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No.210, the Istanbul Convention) announced by the President.

3. On 20 March 2021, the President of the Republic signed a presidential decision withdrawing from the Istanbul Convention.

(1) *Assembly debate* on 22 April 2021 (14th sitting) (see Doc. 15272, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Thomas Hammarberg and Mr John Howell). *Text adopted by the Assembly* on 22 April 2021 (14th sitting).

This convention was opened for signature during the Turkish Presidency of the Committee of Ministers in Istanbul ten years ago. The Grand National Assembly was the first parliament in Europe to ratify it in 2012 by a unanimous vote, thus playing a pioneering and leading role in promoting this convention across Europe, which has become the gold standard in the fight against violence against women and domestic violence. In Turkey, the ratification of the convention was a push factor leading to the adoption of Law No. 6284 on Protection of Family and Prevention of Violence Against Women in 2012 by the Turkish parliament.

4. The Assembly deeply regrets that this presidential decision was taken without any parliamentary debate and on account of misleading narratives which run counter to the very objective of the Istanbul Convention. It underlines that it is urgent to hold a discussion on the Istanbul Convention that is based on facts – not on politically motivated misconceptions and myths. The Assembly stresses that parliaments are the place where societal and human rights issues must be debated in Council of Europe member States. The Istanbul Convention has therefore ensured that parliaments are directly involved in the monitoring of the convention, as well as its implementation. In respect to Turkey, the Assembly notes that all major opposition parties, including the Republican People's Party (CHP), the Peoples' Democratic Party (HDP) and the Good Party (IYI), women's organisations and individual citizens have expressed their attachment to being part of the Istanbul Convention by seizing the State Council to annul the presidential decision of 20 March 2021.

5. Without prejudice to the decision of the State Council, the Assembly encourages the Turkish Grand National Assembly to engage in a meaningful debate in parliament, liaise with civil society organisations active in this field, remain committed to the fight against violence against women and domestic violence and ensure that all measures are taken to protect the victims, prosecute the perpetrators, prevent violence against women and promote gender

equality, as required by the positive obligations of member States under the European Convention of Human Rights (ETS No. 5). In this respect it welcomes the creation, on 9 March 2021, of an ad hoc parliamentary committee on « Researching the causes of violence against women to determine the necessary policies ».

6. The Assembly underlines that even though the Turkish national legislation may be sufficient to combat violence against women, withdrawing from the Istanbul Convention implies that Turkey can no longer benefit from its provisions relating to international co-operation in criminal matters and seek co-operation from other States parties to bring the perpetrators of crimes against women to justice. The withdrawal also sends a message to the international community about a deprioritisation of the fight against violence against women. The Assembly sincerely hopes that a way will be found for Turkey to reintegrate the convention.

7. The Assembly recalls that violence against women is widespread in all societies and cannot be justified on any grounds. It concerns all segments of society, beyond political and societal lines. Recalling its Resolution 2289 (2019) on The Istanbul Convention on violence against women: achievements and challenges, the Assembly reaffirms for its part its commitment to promote the ratification and implementation of the Istanbul Convention in Europe, and beyond, notably through its « Network of Women free from violence » and reiterates its full support to civil society organisations promoting and protecting women's rights. For the Assembly, withdrawing from a human-rights based convention (unanimously) ratified by the parliament constitutes a step backwards for the country. At the European level, it weakens the multilateral co-operation promoted by the 47 Council of Europe member States and prevents the country benefiting from the added-value of an independent monitoring mechanism (the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence – GREVIO).

8. The Assembly notes with concern that the unilateral decision of the President to withdraw from an international treaty without any consultation of the parliament or the society has triggered speculative debates about possible withdrawals from other international treaties, including the European Convention of Human Rights. This could affect the country's legal stability and predictability. While the ratification and denunciation of treaties are a matter of national sovereignty, the Assembly notes that the unprecedented withdrawal from a major Council of Europe convention has raised many questions and concerns about its democratic processes. In light of these developments, a reflection should be launched about standards that should govern the ratification and withdrawal from international treaties in democratic societies, beyond the minimal legal and constitutional conditions. The Assembly therefore asks the Venice Commission to prepare a comparative study and possible guidelines about the modalities that should govern the ratification and withdrawal from Council of Europe conventions.

9. Another adverse development relates to the weak framework for the protection of parliamentary immunity in Turkey, already highlighted in previous Assembly resolutions. The Assembly notes with concern that one third of the parliamentarians are currently targeted by legal proceedings and could see their immunity lifted. Opposition parliamentarians are overwhelmingly concerned by these procedures, and parliamentarians from the HDP Party are disproportionately targeted – they account for 75% of the proceedings, mostly under terrorism-related charges. Three members of the HDP lost their mandates in 2020 and 2021 following final convictions for terrorism, while nine HDP parliamentarians currently face aggravated life sentences for their alleged organisation of the « Kobane protests » in October 2014.

10. On a positive note, the Assembly welcomes the return to the parliament of CHP parliamentarian Enis Berberoğlu following two rulings of the Constitutional Court which found that his rights to be

elected and engage in political activities had been violated. The Assembly recalls that in a country governed by rule of law, lower courts must abide by rulings of the Constitutional Court. It deplores however the new proceedings which were launched in the meantime to again strip Mr Berberoğlu's immunity.

11. At the same time, the Assembly is appalled by the conviction of HDP parliamentarian Ömer Faruk Gergerlioğlu to 2,5 years in prison for « making propaganda for a terrorist organisation » after retweeting a news article – who was not incriminated – in August 2016. This conviction was upheld by the Supreme Court of Cassation in February 2021 and the execution of the sentence was not suspended until the end of Mr Gergerlioğlu's mandate – contrary to customary practice. As a result, Mr Gergerlioğlu lost his mandate after the sentence was read out in parliament on 17 March 2021 and he was detained on 27 March 2021.

12. The Assembly regrets that the Constitutional Court did not have the possibility to review the pending individual application lodged by Mr Gergerlioğlu before the execution of the sentence became effective, thus resulting in a loss of parliamentary mandate with immediate effect. The Assembly asks the Turkish authorities to ensure harmonised judiciary practice pertaining to the execution of convictions of MPs with due respect to their parliamentary immunity and to ensure a speedy examination of individual applications by the Constitutional Court which, in the past, has been instrumental in redressing the violation of rights of parliamentarians and allowed their return to parliament.

13. The Assembly is concerned that opposition parliamentarians seem to be subject to a possible stripping of immunity on a routine basis for their statements or publications. The Assembly notes with great concern that one third of the parliamentarians, including the leaders of the two main opposition parties in parliament, are subject to such procedures. This is highly problematic and creates prejudice to ensuring the sound functioning of a parliament. In ad-

dition, it has a chilling effect discouraging dynamic debate, which is essential for a properly functioning democracy. The Assembly therefore urges the Turkish authorities to put an end to the judicial harassment of parliamentarians and refrain from submitting numerous summaries of proceedings seeking the undue lifting of their immunity which gravely impedes the exercise of their political mandate.

14. The Assembly cannot but reiterate its concerns about restrictions to freedom of expression, which impedes the exercise of political mandates. It regrets that no progress was made regarding the interpretation of the anti-terrorism legislation which is not in line with the case-law of the European Court of Human Rights. As a result, a high number of convictions are pronounced based on a too wide interpretation of this legislation or of controversial provisions of the Criminal Code. The Assembly urges the Turkish authorities to address the « pervasive problems regarding [the] independence and impartiality » of the judiciary system noted by the Committee of Ministers in March 2021 – and prevent politically motivated rulings that contradict Council of Europe standards.

15. The Assembly underscores the primordial role played in a democratic regime by political parties. It is therefore extremely concerned about the steps taken by the Supreme Court of Cassation, at the request of the Nationalist Movement Party (MHP), to close the second largest opposition party in Turkish Parliament and to ban 687 HDP members for their alleged ties to the Kurdistan Workers' Party (PKK). The Assembly notes that the indictment of 17 March 2021 was returned by the Constitutional Court to the Supreme Court of Cassation for serious deficiencies on 31 March 2021.

16. The Assembly recalls that it had opposed the closure of the ruling party (namely the AK Party) in its Resolution 1622 (2008) « Functioning of democratic institutions in Turkey: recent developments » in which it had stressed that « the dissolution of political parties should be regarded as an exceptional measure to be applied only in cases where the party concerned

uses violence or threatens civil peace and the democratic constitutional order of the country ».

17. The Assembly also recalls that political parties enjoy the freedoms and rights enshrined in Article 11 (freedom of assembly and association) and Article 10 (freedom of expression) of the European Convention of Human Rights. Closures of political parties are a drastic measure which should only occur as a last resort in strictly defined situations. The Assembly remains confident that the Constitutional Court will be guided by the strict regulations governing the closure of political parties in Turkey, the case-law of the European Court of Human Rights – where exceptions set out in Article 11 need to be strictly construed, with a limited margin of appreciation of Contracting States – and by the 1999 Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures of the Venice Commission.

18. Whatever the outcome of this pending procedure, the Assembly underscores that the launch of a lawsuit against the second largest opposition party combined with continuous harassment and arrests of its members, elected representatives and leaders is an alarming signal in itself reflecting the difficulties faced by the opposition. This seriously undermines the functioning of democratic institutions and political pluralism at national and local levels. In this respect, the Assembly regrets the lack of any progress in the re-instatement of the 48 dismissed mayors (out of 59) from the HDP elected in March 2019, in contradiction with the Council of Europe standards, or in revising the legislation so as to ensure its compliance with the European Charter of Local Self-Government (ETS No.122).

19. The Assembly recalls that the proper functioning of democratic institutions in a representative democracy requires fair election procedures, a sound legal basis and safe environment for the functioning of political parties, guaranteed freedom of expression and media that allow for the expression of opposition viewpoints and for democratic transitions of power. The As-

sembly notes that reforms of the Law on the political parties and electoral legislation are envisaged. It encourages the Turkish authorities to seize this opportunity to address the long-lasting issues of concerns raised by the Assembly and the Venice Commission in previous years:

19.1. concerning the electoral law, the Assembly welcomes the intention expressed by the authorities to lower the election threshold (presently 10%) which is the highest in Europe. This has been a long-lasting request from the Assembly. The Assembly asks the Turkish authorities, when revising the election legislation, to take into account the need to ensure fair electoral processes conducted in an environment conducive to freedom of expression and freedom of the media;

19.2. at the same time, the Assembly recalls that a genuinely pluralistic democracy requires that parties across the political spectrum are able to operate and reflect the opinions of the voters in their diversity, including minorities;

19.3. in order to increase good governance and a level playing field in politics, the Assembly encourages the Turkish authorities, in line with the recommendations contained in the two compliance reports published by the Group of States against Corruption (GRECO, Third and Fourth Rounds of Evaluation) in March 2021, to improve the legal and regulatory framework and in particular to:

19.3.1. take resolute action to strengthen transparency in the financing of political parties and election campaigns, where considerable progress is yet to be made;

19.3.2. improve the prevention of corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors, in particular by adopting a law on ethical conduct for members of parliament, enhancing the transparency of the legislative process;

19.3.3. introduce structural changes which would ensure judicial independence, including the revision of the composition of the Council of Judges and Prosecutors which

does not comply with European standards with regard to the independent self-governing body of the judiciary, and allows the executive to have a strong influence on a number of key matters regarding the running of the judiciary.

20. The Assembly recalls the concerns already highlighted with respect to freedom of expression and the media, and to the situation of journalists. The Assembly remains concerned about the high number of journalists who remain in prison, are prosecuted for working as journalists or resolve to self-censorship. In this context, the Assembly draws attention to some meaningful developments:

20.1. the Assembly welcomes the decision of the Constitutional Court of 8 April 2021 repealing a statutory decree article that set the basis for the closures of media outlets on the ground of « posing a threat to national security » and reversing a provision that paved the way for the seizure of the properties that were shut down;

20.2. the Assembly welcomes two Chamber's rulings (not final) of the European Court of Human Rights of 13 April 2021 related to the cases *Ahmet Hüsrev Altan v. Turkey* and *Murat Aksoy v. Turkey*, concerning two journalists arrested after the failed coup due to their publications, their alleged membership to the Gülen Movement and their alleged preparation of a coup. While Murat Aksoy has been released from pre-trial detention in 2017, renowned journalist and novelist, Ahmet Altan, has been in jail since 2016. The Court found, notably, a violation of their rights to freedom of expression, liberty and security of the two plaintiffs due to lack of evidence, lack of reasonable suspicion and lack of access to their files. The Assembly welcomes the swift decision taken by the Supreme Court of Cassation to release Ahmet Altan on the following day.

21. The Assembly expects the Turkish authorities to undertake the necessary reforms to address the above-mentioned concerns. It takes good note of the launch

of the Human Rights Action Plan on 2 March 2021 prepared in consultation with Council of Europe and other relevant international bodies. It aims notably at strengthening the right to a fair trial, protecting and strengthening freedom of expression, association and religion and promoting legal predictability and transparency. The Assembly encourages the authorities, to fine-tune the scope of this action plan so as to address pressing human rights and rule of law issues, including the strengthening of the independence of the judiciary, the revision of the too widely interpreted anti-terror law and the protection of human rights defenders, in co-operation with the Council of Europe. The Assembly also invites the authorities to ensure that the action plan will be accomplished by a detailed roadmap with specific actions to be taken to achieve its goals.

22. In the meantime, the Assembly expects the Turkish authorities to take concrete and meaningful steps and thus abide by its Council of Europe obligations. The Assembly in particular urges the immediate release of former HDP co-chair Selahattin Demirtaş and philanthropist Osman Kavala in application of the rulings of European Court of Human Rights of 2020 and subsequent decisions of the Committee of Ministers which is supervising their implementation. The Assembly recalls that the Court ruled that there was, in both cases, a violation of article 18 of the Convention and that the sentences were pursuing an ulterior purpose: Mr Demirtaş's detention sought to stifle pluralism and limit freedom of political debate, while Mr Kavala's detention aimed at silencing him and acted as a dissuasion to other human rights defenders.

23. The Assembly also insists that civil society activists need to be able to operate in a safe and free environment. The Assembly remains concerned by on-going procedures targeting human rights activists, and calls upon the authorities to:

23.1. drop the charges against the members of the « Büyükada trial », Öztürk Türkdoğan, Chair of the Human Rights Association and, in general, ensure that

human rights activists, including LGBT and women's activists, can exercise their freedom of expression and assembly without undue judicial pressure;

23.2. refrain from incriminating, prosecuting and arresting peaceful demonstrators, students and LGBT people, in particular those protesting the appointment of the rector of Boğaziçi University or the withdrawal from the Istanbul Convention;

23.3. repeal or revise, in line with the relevant recommendations of the Venice Commission, the provisions contained in the 2020 « Law on the Prevention of Financing of the Proliferation of Weapons of Mass Destruction », providing for the possible temporary suspension of NGO leaders facing terror-related investigations and their replacement by government-appointed trustees, which further restrict NGOs activities and freedom of association in the name of counter-terrorism, as highlighted by the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

24. The Assembly strongly reiterates its call on the Turkish authorities to put an end to laws and practices that contravene democratic standards, to revise its legislation and constitutional framework in order to ensure the separation of powers, to restore freedom of speech and media freedom, to restrict the interpretation of its anti-terror legislation, and to implement the judgments of the European Court of Human Rights.

25. The Assembly strongly encourages the Turkish authorities to make use of the Council of Europe expertise in order to elaborate and implement the reforms needed to restore the independence of the judiciary, reinstate proper checks and balances which are an essential condition in a democratic society governed by the rule of law. The Assembly expects the Turkish authorities to live up to the democratic aspirations of its vibrant civil and political society, genuinely committed to democracy, to act and speak out freely and safely.

26. The Assembly also resolves, in the framework of the monitoring procedure for Turkey, to follow the developments in

the country concerning democracy, rule of law and human rights. It urges the Turkish authorities to engage in a meaningful and constructive dialogue and to assess progress made in a comprehensive monitoring report to be presented in the course of a future part-session of the Assembly.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2376 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie

Assemblée parlementaire

1. Depuis que la Turquie a été placée sous procédure de suivi parlementaire en avril 2017, l'Assemblée parlementaire suit de près l'évolution de la situation dans ce pays dans un esprit de dialogue et de coopération avec les autorités. Malheureusement, un certain nombre de sujets de préoccupation n'ont toujours pas été traités par les autorités turques en dépit des recommandations fondées sur les conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. La Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) avait notamment identifié des déficiences structurelles dans les amendements constitutionnels qui ont établi le système présidentiel en 2017. Parmi les sujets de préoccupation les plus graves figurent le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, l'absence de garanties suffisantes pour la séparation et l'équilibre des pouvoirs, les restrictions à la liberté d'expression et des médias, l'interprétation abusive de la législation antiterroriste, la non-exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, les restrictions appliquées à la protection des droits humains et des droits des fem-

mes et les atteintes aux droits fondamentaux des femmes et hommes politiques et des parlementaires (ou anciens et anciennes parlementaires) de l'opposition, des avocates et des avocats, des journalistes, des universitaires et des acteurs de la société civile.

2. Ces dernières années, l'Assemblée s'est déclarée profondément préoccupée par la dégradation constante des droits des membres de l'opposition et de leur capacité à exercer leurs mandats électifs, une évolution qui porte ainsi gravement atteinte au fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie. L'Assemblée a été amenée à organiser trois débats d'urgence intitulés respectivement: « Aggravation de la situation des membres de l'opposition politique en Turquie: que faire pour protéger leurs droits fondamentaux dans un État membre du Conseil de l'Europe ? » (Résolution 2260 (2019) de janvier 2019), « Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en Turquie: il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe » (Résolution 2347 (2020) d'octobre 2020), ainsi que le débat actuel sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie ». Ce débat a été suscité par une évolution inquiétante survenue au cours des derniers mois, notamment la levée des immunités parlementaires, la tentative de dissolution du Parti démocratique des peuples (HDP) et la décision de se retirer de la Convention du Conseil de

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 22 avril 2021 (14^e séance) (voir Doc. 15272, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. Thomas Hammarberg et M. John Howell). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 avril 2021 (14^e séance).

l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, la Convention d'Istanbul) annoncée par le Président.

3. Le 20 mars 2021, le Président de la République a signé une décision présidentielle portant retrait de la Convention d'Istanbul. Cette convention a été ouverte à la signature lors de la présidence turque du Comité des Ministres à Istanbul il y a dix ans. La Grande Assemblée nationale avait été le premier parlement en Europe à ratifier la Convention en 2012 par un vote unanime, jouant ainsi un rôle de précurseur et de leader dans la promotion, sur l'ensemble du continent, de ce texte devenu l'« étalon-or » en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. En Turquie, la ratification de la Convention a été un facteur déterminant pour l'adoption par le Parlement turc en 2012 de la Loi n° 6284 sur la protection de la famille et la prévention de la violence à l'égard des femmes.

4. L'Assemblée déplore vivement que cette décision présidentielle ait été prise sans aucun débat parlementaire et sur la base de propos fallacieux allant à l'encontre de l'objectif même de la Convention d'Istanbul. Elle souligne qu'il est urgent d'organiser une discussion sur la Convention d'Istanbul qui soit basée sur des faits – et non sur des idées fausses et des mythes fondés sur des motivations politiques. L'Assemblée souligne que les parlements constituent les enceintes au sein desquelles les questions de société et de droits humains doivent être débattues dans les États membres du Conseil de l'Europe. La Convention d'Istanbul garantit par conséquent l'implication directe des parlements dans le suivi de la convention ainsi que sa mise en œuvre. En ce qui concerne la Turquie, l'Assemblée note que tous les principaux partis d'opposition, notamment le Parti républicain du peuple (CHP), le Parti démocratique des peuples (HDP) et le Bon parti (IYI), ainsi que des organisations de femmes et des citoyennes et citoyens agissant à titre individuel ont exprimé leur volonté de voir leur pays rester dans la Convention

d'Istanbul en saisissant le Conseil d'État en vue de faire annuler la décision présidentielle du 20 mars 2021.

5. Sans préjuger de la décision que pourrait prendre le Conseil d'État, l'Assemblée encourage la Grande Assemblée nationale turque à débattre sérieusement de la question au parlement, à se concerter avec les organisations de la société civile actives dans ce domaine, à rester engagée dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et à veiller à ce que toutes les mesures soient prises pour protéger les victimes, poursuivre les auteurs, prévenir la violence à l'égard des femmes et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, conformément aux obligations positives incombant aux États membres au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5). Dans ce contexte, elle se félicite de la création, le 9 mars 2021, d'une commission parlementaire ad hoc sur « La recherche des causes de la violence à l'égard des femmes afin de déterminer les politiques nécessaires ».

6. L'Assemblée souligne que même si la législation nationale turque peut être suffisante pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, le retrait de la Convention d'Istanbul implique que la Turquie ne peut plus bénéficier de ses dispositions relatives à la coopération internationale en matière pénale et solliciter la coopération des autres États parties pour traduire en justice les auteurs de crimes contre les femmes. Ce retrait adresse également à la communauté internationale le message d'une dépriorisation de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. L'Assemblée espère sincèrement qu'un moyen sera trouvé pour que la Turquie réintègre la convention.

7. L'Assemblée rappelle que la violence à l'égard des femmes est une pratique répandue dans toutes les sociétés et ne peut être justifiée par aucun motif. Elle touche tous les segments de la société, par-delà les lignes politiques et sociétales. Rappelant sa Résolution 2289 (2019) sur la Convention d'Istanbul sur la violence à l'égard des femmes: réalisations et défis, l'Assemblée réaffirme pour sa part son engagement à

promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Europe et au-delà, notamment par le biais de son « Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence », et réitère son soutien total aux organisations de la société civile œuvrant à la promotion et à la protection des droits des femmes. Pour l'Assemblée, dénoncer une convention fondée sur les droits humains et ratifiée (à l'unanimité) par le parlement constitue une régression pour le pays. Au niveau européen, une telle mesure affaiblit la coopération multilatérale impulsée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe et empêche le pays en cause de bénéficier de la valeur ajoutée d'un mécanisme de suivi indépendant (le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique – GREVIO).

8. L'Assemblée note avec préoccupation que la décision unilatérale du Président de dénoncer un traité international sans la moindre consultation du parlement ou de la société a fait naître des spéculations concernant la dénonciation d'autres traités internationaux, dont la Convention européenne des droits de l'homme. Une telle situation pourrait nuire à la stabilité et la prévisibilité juridiques du pays. Si la ratification et la dénonciation des traités relèvent de la souveraineté nationale, l'Assemblée note toutefois que le retrait sans précédent d'une convention majeure du Conseil de l'Europe soulève maintes questions et inquiétudes quant aux processus démocratiques. A la lumière de ces faits nouveaux, une réflexion devrait s'engager sur les normes qui devraient régir la ratification et la dénonciation des traités internationaux dans une société démocratique au-delà du simple respect des conditions minimums fixées par la loi et la constitution. L'Assemblée demande de ce fait à la Commission de Venise de préparer une étude comparative, et si possible des lignes directrices, sur les modalités qui devraient régir la ratification et dénonciation des conventions du Conseil de l'Europe.

9. Une autre évolution défavorable se rapporte au faible cadre de la protection de

l'immunité parlementaire en Turquie, déjà dénoncé dans de précédentes résolutions de l'Assemblée. L'Assemblée note avec inquiétude qu'un tiers des parlementaires sont actuellement visés par des procédures judiciaires à leur encontre et pourraient voir leur immunité levée. Cette pratique vise très majoritairement des parlementaires de l'opposition, et les parlementaires du parti HDP sont affectés de manière disproportionnée – étant visés par 75 % des procédures engagées, lesquelles se fondent pour la plupart sur des accusations liées au terrorisme. Trois membres du HDP ont été déchus de leur mandat en 2020 et 2021 à la suite de condamnations définitives pour terrorisme, tandis que neuf parlementaires de ce parti encourent actuellement des peines de prison à vie aggravées pour avoir prétendument organisé « les manifestations de Kobané » en octobre 2014.

10. Sur une note positive, l'Assemblée se félicite du retour au parlement d'Enis Berberoğlu, député du CHP, à la suite de deux arrêts de la Cour constitutionnelle ayant conclu à la violation du droit de l'intéressé d'être élu et d'exercer des activités politiques. L'Assemblée rappelle que, dans un État de droit, les décisions de la Cour constitutionnelle s'imposent aux juridictions inférieures. Elle déplore cependant les nouvelles procédures lancées dans l'intervalle pour lever à nouveau l'immunité de M. Berberoğlu.

11. L'Assemblée se déclare, dans le même temps, consternée par la condamnation d'Ömer Faruk Gergerlioglu, député du HDP, à une peine de deux ans et demi d'emprisonnement pour « avoir fait de la propagande pour une organisation terroriste » pour avoir retweeté, en août 2016, un article de presse (lequel pour sa part n'a jamais été incriminé). Cette condamnation a été confirmée par la Cour suprême de cassation en février 2021, et l'exécution de la peine n'a pas été suspendue jusqu'à la fin du mandat de M. Gergerlioglu, contrairement à l'usage. Par conséquent, l'intéressé a été déchu de son mandat dès la lecture de la sentence au parlement le 17 mars 2021 et incarcéré le 27 du même mois.

12. L'Assemblée regrette que la Cour constitutionnelle n'ait pas été en mesure d'examiner la requête individuelle pendante déposée par M. Gergerlioğlu avant que l'exécution de la sentence ne devienne effective, entraînant ainsi la déchéance du mandat parlementaire avec effet immédiat. L'Assemblée demande aux autorités turques de veiller à l'harmonisation des pratiques judiciaires relatives à l'exécution des condamnations des parlementaires, dans le plein respect de leur immunité, et de garantir l'examen rapide des requêtes individuelles par la Cour constitutionnelle qui, dans le passé, a contribué à réparer la violation des droits de parlementaires et permis leur retour au parlement.

13. L'Assemblée se montre préoccupée par le fait que les parlementaires de l'opposition semblent vivre sous la menace courante d'une éventuelle levée de leur immunité au titre de leurs déclarations orales ou écrites. L'Assemblée note avec une vive inquiétude qu'un tiers des parlementaires, y compris les dirigeants des deux principaux partis d'opposition au parlement, font l'objet de telles procédures dans le cadre d'une pratique hautement problématique et préjudiciable sous l'angle du bon fonctionnement d'un parlement. En outre, cela induit un effet dissuasif décourageant le débat dynamique qui est essentiel au bon fonctionnement d'une démocratie. L'Assemblée invite donc instamment les autorités turques à mettre fin au harcèlement judiciaire des parlementaires en s'abstenant de soumettre un grand nombre de résumés de procédures visant à lever, de manière injustifiée, leur immunité, ce qui porte gravement atteinte à l'exercice de leur mandat politique.

14. L'Assemblée ne peut que rappeler ses préoccupations concernant les restrictions à la liberté d'expression, lesquelles entravent l'exercice des mandats politiques. Elle regrette qu'aucun progrès n'ait été réalisé concernant l'interprétation de la législation antiterroriste, laquelle s'écarte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En conséquence, bon nombre de condamnations sont prononcées sur la base d'une interprétation

trop large de cette législation ou de dispositions controversées du Code pénal. L'Assemblée appelle instamment les autorités turques à s'attaquer aux « problèmes omniprésents concernant [l']indépendance et [l']impartialité » du système judiciaire turc — dénoncés par le Comité des Ministres en mars 2021 — et à empêcher les décisions à motivation politique contraires aux normes du Conseil de l'Europe.

15. L'Assemblée souligne le rôle primordial que jouent les partis politiques dans un régime démocratique. Elle est donc extrêmement préoccupée par les mesures prises par la Cour suprême de cassation, à la demande du Parti du mouvement nationaliste (MHP), en vue de dissoudre le deuxième plus grand parti d'opposition au Parlement turc et d'interdire 687 membres du HDP pour leurs liens présumés avec le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). L'Assemblée relève que l'acte d'accusation du 17 mars 2021 a été renvoyé à la Cour Suprême de Cassation le 31 mars 2021 par la Cour constitutionnelle en raison de graves lacunes.

16. L'Assemblée rappelle qu'elle s'était opposée à la dissolution du parti au pouvoir (le Parti AK) dans sa Résolution 1622 (2008) « Fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie: développements récents » en faisant valoir que « la dissolution de partis politiques ne peut être qu'une mesure d'exception, ne se justifiant que dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays ».

17. L'Assemblée rappelle également que les partis politiques jouissent des libertés et droits consacrés par les articles 11 (liberté de réunion et d'association) et 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme. La dissolution d'un parti représente une mesure drastique qui ne devrait intervenir qu'en dernier recours dans des situations strictement définies. L'Assemblée reste persuadée que la Cour constitutionnelle se laissera guider par les dispositions strictes régissant cette procédure en Turquie, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme — la-

quelle interprète strictement les exceptions prévues à l'article 11 en ne conférant qu'une marge d'appréciation limitée aux États contractants — et par les « Lignes directrices sur l'interdiction de la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » adoptées en 1999 par la Commission de Venise.

18. Quelle que soit l'issue de cette procédure en cours, l'Assemblée souligne que le lancement d'une action en justice contre le deuxième plus grand parti d'opposition combiné au harcèlement continu et arrestations de ses membres, élus et dirigeants, constitue en soi un signal d'alerte quant aux difficultés rencontrées par l'opposition. Cette situation porte gravement atteinte au fonctionnement des institutions démocratiques et au pluralisme politique, à la fois aux niveaux national et local. À cet égard, l'Assemblée regrette l'absence de progrès concernant la réintégration des 48 maires (sur les 59) élus en mars 2019 sous l'étiquette du HDP révoqués en violation des normes du Conseil de l'Europe, ou la révision de la législation en vue de son alignement sur la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122).

19. L'Assemblée rappelle que le fonctionnement harmonieux des institutions démocratiques dans une démocratie représentative suppose des procédures électorales équitables, une base juridique solide et un environnement sûr permettant le bon fonctionnement des partis politiques, la sauvegarde de la liberté d'expression et des médias garante de l'expression des points de vue de l'opposition et des passations de pouvoirs démocratiques. L'Assemblée note que des réformes de la loi sur les partis politiques et de la législation électorale sont envisagées. Elle encourage les autorités turques à saisir cette occasion pour répondre aux préoccupations soulevées à plusieurs reprises par l'Assemblée et la Commission de Venise au cours des dernières années:

19.1. en ce qui concerne la loi électorale, l'Assemblée se félicite de l'intention affichée des autorités d'abaisser le seuil électoral (actuellement de 10%), lequel est le plus élevé d'Europe. Elle appelle cette réforme de ses vœux depuis longtemps.

L'Assemblée invite les autorités turques, lors de la révision de la législation électorale, à prendre en considération la nécessité de garantir des processus électoraux équitables conduits dans un environnement propice à la liberté d'expression et à la liberté des médias;

19.2. dans le même temps, l'Assemblée rappelle qu'une démocratie véritablement pluraliste suppose que des partis représentant tout l'éventail politique soient en mesure de fonctionner et de refléter les opinions des électeurs et des électrices dans leur diversité, y compris celles des minorités;

19.3. afin de renforcer la bonne gouvernance et l'égalité des chances en politique, l'Assemblée encourage les autorités turques, conformément aux recommandations formulées dans les deux rapports de conformité publiés par le groupe d'États contre la corruption (GRECO, troisième et quatrième cycles d'évaluations) en mars 2021, à améliorer le cadre législatif et réglementaire et en particulier à:

19.3.1. prendre des mesures résolues pour renforcer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, domaine dans lequel des progrès considérables se font attendre;

19.3.2. améliorer la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, notamment en adoptant une loi sur la conduite éthique des parlementaires et en renforçant la transparence du processus législatif;

19.3.3. introduire des changements structurels qui garantissent l'indépendance de la justice, notamment la révision de la composition du Conseil des juges et des procureurs, laquelle va à l'encontre des normes européennes relatives à un organe indépendant et autonome du pouvoir judiciaire et permet à l'exécutif de conserver une forte influence sur plusieurs questions clés affectant le fonctionnement du système judiciaire.

20. L'Assemblée rappelle ses craintes relatives à la liberté d'expression et des

médias, ainsi qu'à la situation des journalistes. L'Assemblée demeure préoccupée par le nombre élevé de journalistes qui sont maintenus en détention, poursuivis pour avoir accompli leur travail ou contraints à l'autocensure. Dans ce contexte, l'Assemblée attire l'attention sur certains développements significatifs:

20.1. L'Assemblée se félicite de la décision de la Cour constitutionnelle du 8 avril 2021 abrogeant l'article d'un décret-loi qui autorisait la fermeture d'organes de presse au motif qu'ils « constituent une menace pour la sécurité nationale » et invalidant une disposition qui ouvrait la voie à la saisie des locaux des organes touchés par cette mesure;

20.2. L'Assemblée se félicite des deux arrêts (non définitifs) rendus le 13 avril 2021 par une Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Ahmet Hüsrev Altan c. Turquie* et *Murat Aksoy c. Turquie*, respectivement. Ces deux requérants exerçaient la profession de journaliste et avaient été arrêtés après le coup d'État manqué en raison de leurs publications, de leur appartenance présumée au Mouvement Gülen et la préparation présumée d'un coup d'État. Alors que Murat Aksoy a été libéré de sa détention provisoire en 2017, le journaliste et romancier de renom Ahmet Altan est en prison depuis 2016. La Cour a notamment conclu à une violation des droits à la liberté d'expression, à la liberté et à la sécurité des deux requérants en raison du manque de preuves, de l'absence de soupçons raisonnables et de l'impossibilité pour les intéressés d'avoir accès à leur dossier. L'Assemblée se félicite de la réaction rapide de la Cour suprême de cassation qui a ordonné la libération de Ahmet Altan dès le lendemain du prononcé de l'arrêt.

21. L'Assemblée attend des autorités turques qu'elles entreprennent les réformes nécessaires pour répondre aux préoccupations susmentionnées. Elle prend bonne note du lancement, le 2 mars 2021, du Plan d'action pour les droits humains préparé en consultation avec le Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux per-

tinents. Il vise notamment à renforcer le droit à un procès équitable, à protéger et à renforcer la liberté d'expression, d'association et de religion et à promouvoir la prévisibilité et la transparence juridiques. L'Assemblée encourage lesdites autorités, en coopération avec le Conseil de l'Europe, à mieux définir le champ d'application de ce Plan d'action afin de traiter les questions urgentes en matière de droits humains et d'État de droit, notamment un renforcement de l'indépendance de la justice, la révision de la loi antiterroriste, trop largement interprétée, et la protection des défenseurs des droits humains. L'Assemblée invite également les autorités à s'assurer que le plan d'action sera complété par une feuille de route détaillée avec des actions spécifiques à entreprendre pour atteindre ses objectifs.

22. Dans l'intervalle, l'Assemblée attend des autorités turques qu'elles prennent des mesures concrètes et significatives et qu'elles respectent ainsi les obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. En particulier, l'Assemblée demande instamment la libération immédiate de l'ancien coprésident du HDP, Selahattin Demirtaş, et du philanthrope Osman Kavala en application des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme de 2020 et des décisions ultérieures du Comité des Ministres qui supervise leur mise en œuvre. L'Assemblée rappelle que la Cour a jugé qu'il y avait, dans les deux cas, violation de l'article 18 de la Convention et que les condamnations poursuivaient un but inavoué: la détention de M. Demirtaş visait ainsi à étouffer le pluralisme et à limiter la liberté du débat politique, tandis que la détention de M. Kavala visait à le réduire au silence et à dissuader d'autres défenseurs des droits humains.

23. L'Assemblée insiste également sur le fait que les acteurs de la société civile doivent pouvoir agir dans un environnement sûr et libre de toute entrave. L'Assemblée reste préoccupée par les procédures en cours visant les militantes et mili-

tants des droits humains et appelle les autorités turques:

23.1. à abandonner les poursuites à l'encontre des membres du « procès Büyükada » et d'Öztürk Türkdoğan, président de l'Association des droits de l'homme et, plus généralement, à veiller à ce que les défenseuses et défenseurs des droits humains, y compris ceux de la communauté LGBT et des femmes, puissent exercer leur liberté d'expression et de réunion sans avoir à subir des pressions judiciaires indues;

23.2. se garder d'incriminer, de poursuivre et d'arrêter des manifestantes et des manifestants pacifiques, des étudiantes et étudiants et des personnes LGBT, notamment ceux qui protestent contre la nomination du recteur de l'université de Boğaziçi et contre le retrait de la Convention d'Istanbul;

23.3. à abroger ou réviser, conformément aux recommandations pertinentes de la Commission de Venise, les dispositions contenues dans la Loi de 2020 sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive prévoyant la possibilité de suspendre temporairement les dirigeants d'ONG faisant l'objet d'enquêtes liées au terrorisme et de les remplacer par des administrateurs nommés par le gouvernement, avec pour effet — comme n'a pas manqué de le souligner la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe — de restreindre encore plus les activités de ces organisations et la liberté d'association au nom de la lutte antiterroriste.

24. L'Assemblée réitère avec force son appel aux autorités turques à renoncer aux lois et pratiques contraires aux normes démocratiques, à réviser sa législation et son cadre constitutionnel afin de garantir la séparation des pouvoirs, à rétablir la liberté d'expression et la liberté des médias, à interpréter sa législation antiterroriste de manière plus restrictive et à mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

25. L'Assemblée encourage vivement les autorités turques à recourir à l'expertise du Conseil de l'Europe afin d'élaborer et de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour restaurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et rétablir l'équilibre des pouvoirs approprié, toutes conditions indispensables à une société démocratique régie par l'État de droit. L'Assemblée attend des autorités turques qu'elles répondent aux aspirations démocratiques de sa société civile et politique — très dynamique et profondément attachée à la démocratie — qui désire pouvoir s'exprimer librement et en toute sécurité.

26. L'Assemblée décide également, dans le cadre de la procédure de suivi de la Turquie, de surveiller l'évolution de la situation dans ce pays en matière de démocratie, d'État de droit et de droits humains. Elle prie instamment les autorités turques d'engager un dialogue sérieux et constructif et d'évaluer les progrès réalisés dans un rapport de suivi détaillé qui sera présenté à l'une de ses prochaines parties de session.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2349 (2021) ⁽¹⁾

Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia

Assemblea parlamentare

1. Da quando la Turchia è stata posta sotto procedura di controllo parlamentare ad aprile 2017, l'Assemblea parlamentare segue da vicino l'evoluzione della situazione in questo paese in uno spirito di dialogo e cooperazione con le autorità. Purtroppo, alcuni temi fonte di inquietudine non sono stati affrontati dalle autorità turche, nonostante le raccomandazioni basate sulle conclusioni dei meccanismi di controllo del Consiglio d'Europa. La Commissione per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) aveva in particolare identificato delle carenze strutturali negli emendamenti costituzionali che hanno istituito il sistema presidenziale nel 2017. Tra i maggiori temi fonte di inquietudine figurano la mancanza di indipendenza del potere giudiziario, l'assenza di garanzie sufficienti per la separazione e l'equilibrio dei poteri, le restrizioni alla libertà di espressione e dei media, l'interpretazione abusiva della legislazione antiterrorismo, la mancata esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, le restrizioni applicate alla tutela dei diritti umani e dei diritti delle donne e le violazioni dei diritti fondamentali dei politici, dei parlamentari e degli ex parlamentari (uomini e donne)

dell'opposizione, degli avvocati, dei giornalisti, degli universitari e degli attori della società civile.

2. In questi ultimi anni, l'Assemblea si è dichiarata profondamente preoccupata per il costante deterioramento dei diritti umani dei membri dell'opposizione e della loro capacità di esercitare il mandato elettivo, una tendenza che mette anche a repentaglio il funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia. L'Assemblea ha ritenuto necessario organizzare tredibattiti di urgenza intitolati rispettivamente: « Aggravamento della situazione dei membri dell'opposizione politica in Turchia: cosa fare per proteggere i loro diritti fondamentali in uno Stato membro del Consiglio d'Europa ? » (Risoluzione 2260 (2019) di gennaio 2019), « Nuovo giro di vite contro l'opposizione politica e il dissenso civile in Turchia: l'urgenza di salvaguardare le norme del Consiglio d'Europa » (Risoluzione 2347 (2020) di ottobre 2020), nonché l'attuale dibattito su « Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia ». Quest'ultimo è stato suscitato da inquietanti sviluppi sopravvenuti nel corso degli ultimi mesi, in particolare in merito all'eliminazione dell'immunità parlamentare, il tentativo di dissoluzione del Partito democratico dei popoli (HDP) e la decisione di ritirarsi dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (STCE n° 210, la Convenzione d'Istanbul) annunciata dal Presidente.

(1) *Dibattito in Assemblea* il 22 aprile 2021 (14^a seduta) (V. Doc. 15272, relazione della Commissione per il Rispetto degli obblighi e impegni degli Stati del Consiglio d'Europa (Commissione di Controllo), correlatori: On. Thomas Hammarberg e On. John Howell). *Testo adottato dall'Assemblea* il 22 aprile 2021 (14^a seduta).

3. Il 20 marzo 2021, il Presidente della Repubblica ha firmato una decisione presidenziale recante il ritiro dalla Convenzione d'Istanbul. Questa Convenzione è stata aperta alla firma durante la presidenza turca del Comitato dei Ministri, dieci anni fa a Istanbul. La Grande Assemblea nazionale era stato il primo parlamento in Europa a ratificare la Convenzione nel 2012 con un voto unanime, fungendo da precursore e capofila nella promozione, in tutto il continente, di questo testo divenuto lo « standard aureo » in materia di lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica. In Turchia, la ratifica della Convenzione è stata un fattore determinante per l'adozione, da parte del Parlamento turco nel 2012, della Legge n° 6284 sulla protezione della famiglia e la prevenzione della violenza contro le donne.

4. L'Assemblea deplora con forza che questa decisione presidenziale sia stata presa senza alcun dibattito in Parlamento e sulla base di argomentazioni ingannevoli contrastanti con l'obiettivo stesso della Convenzione d'Istanbul. Sottolinea che è urgente organizzare un dibattito sulla Convenzione di Istanbul basato sui fatti e non su idee false o mistificazioni animate da motivazioni politiche. L'Assemblea sottolinea che i Parlamenti sono il luogo di discussione delle questioni riguardanti la società e i diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa. La Convenzione d'Istanbul garantisce, di conseguenza, il diretto coinvolgimento dei Parlamenti nei seguiti dati alla Convenzione, nonché nella sua attuazione. Per quanto riguarda la Turchia, l'Assemblea osserva che i principali partiti di opposizione, in particolare il Partito repubblicano del popolo (CHP), il Partito democratico dei popoli (HDP) e il Buon partito (IYI), nonché, a titolo individuale, alcune organizzazioni di donne e di cittadine e cittadini hanno espresso l'auspicio che il loro paese resti nella Convenzione d'Istanbul, investendo il Consiglio d'Europa affinché faccia annullare la decisione presidenziale del 20 marzo 2021.

5. Fatta salva la decisione che potrebbe prendere il Consiglio di Stato, l'Assemblea esorta la Grande Assemblea nazionale turca

a discutere seriamente della questione in Parlamento, a trovare un accordo con le organizzazioni della società civile attive in questo campo, a restare impegnata nel combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica e a vigilare affinché siano prese tutte le misure possibili per proteggere le vittime, perseguire gli autori dei reati, prevenire la violenza contro le donne e promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini, conformemente agli obblighi positivi che incombono sugli Stati membri in virtù della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE no 5). In questo contesto, si congratula per la creazione, il 9 marzo 2021, di una commissione parlamentare *ad hoc* sulla « Ricerca delle cause della violenza contro le donne per stabilire le politiche necessarie ».

6. L'Assemblea sottolinea che, benché la legislazione nazionale turca sia sufficiente per combattere la violenza nei confronti delle donne, il ritiro dalla Convenzione d'Istanbul implica che la Turchia non può più avvalersi delle disposizioni relative alla cooperazione internazionale in materia penale e sollecitare la cooperazione degli altri Stati parte per assicurare alla giustizia gli autori di reati contro le donne. Questo ritiro trasmette anche alla comunità internazionale il messaggio che la lotta contro la violenza nei confronti delle donne non è una priorità. L'Assemblea spera sinceramente che si possa trovare un modo per assicurare il reintegro della Turchia nella Convenzione.

7. L'Assemblea ricorda che la violenza contro le donne è una pratica diffusa in tutte le società e non può essere giustificata per alcun motivo. Riguarda tutti i segmenti della società, superando le frontiere sociali e politiche. Richiamando la Risoluzione 2289 (2019) su « La Convenzione d'Istanbul sulla violenza contro le donne: risultati e sfide », l'Assemblea riafferma da parte sua l'impegno a promuovere la ratifica e attuazione della Convenzione d'Istanbul in Europa e oltre, in particolare avvalendosi della « Rete parlamentare per il diritto delle donne a vivere senza violenza » e riafferma il pieno sostegno alle organizzazioni della società civile che operano in favore della

promozione e della protezione dei diritti delle donne. A parere dell'Assemblea, denunciare una Convenzione fondata sui diritti umani e ratificata (all'unanimità) dal Parlamento costituisce una regressione per il paese. A livello europeo, una tale misura indebolisce la cooperazione multilaterale promossa dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e impedisce al paese in questione di beneficiare del valore aggiunto di un meccanismo che assicura un controllo indipendente (Gruppo di esperti sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica – GREVIO).

8. L'Assemblea osserva con preoccupazione che la decisione unilaterale del Presidente di denunciare un trattato internazionale senza la minima consultazione del Parlamento o della società ha fatto sorgere congetture sulla possibile denuncia di altri trattati internazionali, tra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Una tale situazione potrebbe nuocere alla stabilità e alla prevedibilità giuridica del paese. Se la ratifica e la denuncia dei trattati rientra nella sovranità nazionale, l'Assemblea osserva tuttavia che il ritiro senza precedenti da una Convenzione importante del Consiglio d'Europa solleva molte questioni e inquietudini rispetto ai processi democratici. Alla luce di questi nuovi accadimenti, dovrebbe essere avviata una riflessione sulle norme che dovrebbero disciplinare la ratifica e la denuncia dei trattati internazionali in una società democratica, al di là del semplice rispetto delle condizioni minime fissate dalla legge e dalla Costituzione. L'Assemblea chiede, quindi, alla Commissione di Venezia di preparare uno studio comparativo e, se possibile, delle linee guida sulle modalità che dovrebbero disciplinare la ratifica e la denuncia delle Convenzioni del Consiglio d'Europa.

9. Un'ulteriore involuzione è rappresentata dal debole quadro di tutela dell'immunità parlamentare in Turchia, già denunciato in precedenti Risoluzioni dell'Assemblea. L'Assemblea osserva con preoccupazione che un terzo dei parlamentari sono attualmente colpiti da procedimenti giudiziari e potrebbero vedersi togliere l'immunità. Nella maggioranza dei casi si tratta di

parlamentari dell'opposizione e in particolare ad essere colpiti sono, in maniera sproporzionata, i parlamentari del partito HDP – essendo coinvolti nel 75% delle azioni penali avviate, che si fondano per la maggior parte su accuse legate al terrorismo. Tre membri del HDP sono decaduti dal mandato nel 2020 e 2021 a seguito di condanne definitive per terrorismo, mentre nove parlamentari dello stesso partito rischiano attualmente l'ergastolo aggravato per avere, secondo l'accusa, organizzato « le manifestazioni di Kobane » a ottobre 2014.

10. Su una nota positiva, l'Assemblea plaude al rientro in parlamento di Enis Berberoğlu, deputato del CHP, dopo che due sentenze della Corte costituzionale hanno sancito la violazione del suo diritto ad essere eletto ed esercitare attività politica. L'Assemblea ricorda che, in uno Stato di diritto, le decisioni della Corte costituzionale si impongono ai tribunali di grado inferiore. Deplora tuttavia le nuove azioni legali avviate, nel frattempo, per togliere nuovamente l'immunità all'on. Berberoğlu.

11. L'Assemblea si dichiara, allo stesso tempo, costernata per la condanna di Ömer Faruk Gergerlioğlu, deputato del HDP, ad una pena di due anni e mezzo di reclusione per « propaganda in favore di un'organizzazione terrorista » per aver ri-tweettato, ad agosto 2016, un articolo di stampa (che invece non è mai stato incriminato). Questa condanna è stata confermata dalla Corte suprema di cassazione a febbraio 2021 e l'esecuzione della pena non è stata sospesa fino alla fine del mandato dell'on. Gergerlioğlu, contrariamente alla consuetudine. Di conseguenza, l'interessato è decaduto dal mandato non appena la sentenza è stata letta in Parlamento il 17 marzo 2021 ed incarcerato il 27 dello stesso mese.

12. L'Assemblea deplora che la Corte costituzionale non sia stata in grado di esaminare il ricorso individuale pendente presentato dall'on. Gergerlioğlu prima che l'esecuzione della sentenza diventasse effettiva, determinando in tal modo la sua destituzione dal mandato parlamentare con effetto immediato. L'Assemblea chiede alle

autorità turche di assicurare l'armonizzazione delle pratiche giudiziarie relative all'esecuzione delle condanne dei parlamentari, nel pieno rispetto dell'immunità, e di garantire il rapido esame dei ricorsi individuali sottoposti alla Corte costituzionale che, in passato, ha contribuito a porre rimedio alla violazione dei diritti dei parlamentari e ne ha consentito il reintegro in Parlamento.

13. L'Assemblea esprime preoccupazione per il fatto che i parlamentari dell'opposizione sembrano vivere sotto la costante minaccia di essere privati dell'immunità per le dichiarazioni orali o scritte che rilasciano. L'Assemblea osserva con viva inquietudine che un terzo dei parlamentari, compresi i dirigenti dei due principali partiti di opposizione in Parlamento, siano oggetto di queste azioni legali. Si tratta di una tendenza altamente problematica e pregiudizievole per il corretto funzionamento di un Parlamento. Inoltre, ciò induce un effetto dissuasivo che scoraggia quel dibattito dinamico che è essenziale per il buon funzionamento di una democrazia. L'Assemblea esorta quindi le autorità turche a mettere fine alle persecuzioni giudiziarie dei parlamentari, astenendosi dal presentare un così alto numero di richieste di autorizzazione a procedere con lo scopo di togliere ingiustificatamente l'immunità parlamentare, perché questo mette gravemente a repentaglio l'esercizio del mandato politico.

14. L'Assemblea non può che ribadire le proprie preoccupazioni per le restrizioni alla libertà di espressione, che ostacolano l'esercizio del mandato politico. Deplora che non sia stato realizzato nessun progresso sull'interpretazione della legislazione antiterrorismo, che si allontana dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Di conseguenza, un buon numero di condanne sono pronunciate sulla base di un'interpretazione troppo estensiva di questa legislazione o di controverse disposizioni del Codice penale. L'Assemblea esorta le autorità turche ad affrontare « i problemi onnipresenti riguardanti l'indipendenza e l'imparzialità del sistema giudiziario turco » — denunciati dal Comitato

dei Ministri a marzo 2021 — e ad arginare le decisioni con motivazioni politiche, contrarie alle norme del Consiglio d'Europa.

15. L'Assemblea sottolinea il ruolo primordiale che svolgono i partiti politici in un regime democratico. È quindi estremamente preoccupata per le misure prese dalla Corte suprema di cassazione, su richiesta del Partito del movimento nazionalista (MHP), ai fini della dissoluzione del secondo principale partito di opposizione rappresentato nel Parlamento turco e dell'interdizione politica di 687 membri del HDP per i loro presunti legami con il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK). L'Assemblea osserva che l'atto di accusa del 17 marzo 2021 è stato rinviato dalla Corte costituzionale alla Corte Suprema di Cassazione, il 31 marzo 2021, a causa di gravi lacune.

16. L'Assemblea ricorda che si era opposta alla dissoluzione del partito di maggioranza (il Partito AK) nella Risoluzione 1622 (2008) « Funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia: sviluppi recenti », affermando che « la dissoluzione di partiti politici può essere solo una misura eccezionale, che si giustifica esclusivamente nei casi in cui il partito coinvolto ricorra alla violenza o minacci la pace civile e l'ordine costituzionale democratico del paese ».

17. L'Assemblea ricorda anche che i partiti politici godono delle libertà e dei diritti sanciti dagli articoli 11 (libertà di riunione e di associazione) e 10 (libertà di espressione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La dissoluzione di un partito rappresenta una misura drastica che dovrebbe intervenire solo in ultima istanza in situazioni rigidamente definite. L'Assemblea è persuasa che la Corte costituzionale si lascerà guidare dalle rigorose disposizioni che disciplinano questa procedura in Turchia, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (che interpreta in maniera restrittiva le eccezioni previste all'articolo 11, attribuendo solo un margine di discrezionalità limitato agli Stati contraenti) e dalle « Linee guida sul divieto di dissoluzione dei partiti poli-

tici e misure analoghe » adottate nel 1999 dalla Commissione di Venezia.

18. Qualunque sia l'esito del procedimento in corso, l'Assemblea sottolinea che l'avvio di un'azione legale contro il secondo maggior partito di opposizione, unito alle continue persecuzioni e agli arresti dei suoi membri, rappresentanti eletti e dirigenti, costituisce in sé un segnale di allarme rispetto alle difficoltà che incontra l'opposizione. Questa situazione minaccia gravemente il funzionamento delle istituzioni democratiche e il pluralismo politico, sia a livello locale sia nazionale. A questo proposito, l'Assemblea deplora l'assenza di progressi rispetto al reintegro di 48 sindaci (su 59) eletti a marzo 2019 nelle liste del HDP e destituiti violando le norme del Consiglio d'Europa, come pure rispetto alla revisione della legislazione per renderla conforme alla Carta europea dell'autonomia locale (STE no 122).

19. L'Assemblea ricorda che il funzionamento armonioso delle istituzioni democratiche in una democrazia rappresentativa presuppone procedure elettorali eque, una base giuridica solida e un ambiente sicuro che consenta il buon funzionamento dei partiti politici e la salvaguardia della libertà di espressione e dei media a garanzia dell'espressione delle opinioni dell'opposizione e di un passaggio di poteri democratico. L'Assemblea osserva che sono previste riforme legislative in materia di partiti politici e di legislazione elettorale. Incoraggia le autorità turche a cogliere questa occasione per rispondere alle preoccupazioni sollevate a più riprese dall'Assemblea e dalla Commissione di Venezia nel corso degli ultimi anni:

19.1. per quanto riguarda la legge elettorale, l'Assemblea si congratula per l'intenzione manifestata dalle autorità di abbassare la soglia di sbarramento (attualmente del 10%), la più elevata in Europa. Auspica questa riforma da molto tempo. L'Assemblea invita le autorità turche, in occasione della revisione della legislazione elettorale, a prendere in considerazione la necessità di garantire processi elettorali equi svolti in un ambiente propizio alla

libertà di espressione e alla libertà dei media;

19.2. allo stesso tempo, l'Assemblea ricorda che una democrazia veramente pluralista presuppone che i partiti rappresentino tutto lo spettro politico e siano in grado di funzionare e di riflettere le opinioni degli elettori e delle elettrici nella loro diversità, comprese quelle delle minoranze;

19.3. per rafforzare la buona governance e le pari opportunità in politica, l'Assemblea incoraggia le autorità, conformemente alle raccomandazioni formulate nei due rapporti di conformità pubblicati dal Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO, terzo e quarto ciclo di valutazioni) a marzo 2021, a migliorare il quadro legislativo e normativo e, in particolare, a:

19.3.1. prendere misure decise per rafforzare la trasparenza del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, settore nel quale si fanno attendere progressi sostanziali;

19.3.2. intensificare la prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori, in particolare adottando una legge sulla condotta etica dei parlamentari e rafforzando la trasparenza del processo legislativo;

19.3.3. introdurre cambiamenti strutturali che garantiscano l'indipendenza della giustizia, in particolare la revisione della composizione del Consiglio dei giudici e dei procuratori, che si scontra con alcune norme europee riferite all'organo indipendente e autonomo del potere giudiziario e permette all'esecutivo di conservare una forte influenza su diverse questioni centrali riguardanti il funzionamento del sistema giudiziario.

20. L'Assemblea ricorda i suoi timori per la libertà di espressione e dei media, nonché alla situazione dei giornalisti. L'Assemblea resta preoccupata per l'elevato numero di giornalisti ancora detenuti, perseguiti per aver svolto il loro lavoro o costretti all'autocensura. In questo contesto,

l'Assemblea attira l'attenzione su alcuni sviluppi significativi:

20.1. L'Assemblea esprime apprezzamento per la decisione della Corte costituzionale dell'8 aprile 2021 che abroga l'articolo di un decreto legge che autorizzava la chiusura di organi di stampa con la motivazione che «rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale» e annulla una disposizione che apriva la strada al sequestro dei locali degli organi interessati da questa misura;

20.2. L'Assemblea plaude alle due sentenze (non definitive) emesse il 13 aprile 2021 da una Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Ahmet Hüsrev Altan c. Turchia* e *Murat Aksoy c. Turchia*, rispettivamente, riguardanti due giornalisti che erano stati arrestati dopo il mancato colpo di Stato per le loro pubblicazioni, per la presunta appartenenza al Movimento Gülen e per la presunta preparazione di un colpo di Stato. Mentre Murat Aksoy è stato rilasciato dalla custodia cautelare nel 2017, il famoso giornalista e romanziere Ahmet Altan è in carcere dal 2016. La Corte ha, in particolare, riscontrato una violazione del diritto alla libertà di espressione, alla libertà e alla sicurezza dei due ricorrenti in ragione della mancanza di prove, dell'assenza di sospetti ragionevoli e dell'impossibilità per gli interessati di avere accesso al proprio fascicolo. L'Assemblea si congratula per la rapida reazione della Corte suprema di cassazione che ha ordinato la scarcerazione di Ahmet Altan subito dopo la pronuncia della sentenza.

21. L'Assemblea attende dalle autorità turche che intraprendano le riforme necessarie per rispondere alle suddette preoccupazioni. Prende nota del lancio, il 2 marzo 2021, del Piano d'azione per i diritti umani preparato in consultazione con il Consiglio d'Europa e altri organismi internazionali competenti in materia. Obiettivo del Piano è rafforzare il diritto a un processo equo, tutelare e rafforzare la libertà di espressione, di associazione e di religione e promuovere la prevedibilità e la trasparenza giuridica. L'Assemblea incoraggia le autorità, in collaborazione con il Consiglio d'Eu-

ropa, a definire meglio il campo di applicazione di questo Piano d'azione per affrontare le questioni urgenti in materia di diritti umani e di Stato di diritto, in particolare un rafforzamento dell'indipendenza della giustizia, la revisione della legge antiterrorismo, interpretata in maniera troppo estensiva, e la protezione dei difensori dei diritti umani. L'Assemblea invita anche le autorità ad assicurarsi che il piano di azione sia completato da una *road map* contenente azioni specifiche da intraprendere per raggiungere gli obiettivi fissati.

22. Nel frattempo, l'Assemblea si aspetta che le autorità turche prendano misure concrete e significative e che, così facendo, rispettino gli obblighi derivanti dall'adesione al Consiglio d'Europa. In particolare, l'Assemblea chiede l'immediata scarcerazione dell'ex copresidente del HDP, Selahattin Demirtaş, e del filantropo Osman Kavala, applicando le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2020 e le ulteriori decisioni del Comitato dei Ministri che ne supervisiona l'attuazione. L'Assemblea ricorda che, a parere della Corte, in entrambi i casi è stato violato l'articolo 18 della Convenzione e le condanne avevano un secondo fine: la detenzione di Demirtaş mirava a soffocare il pluralismo e a limitare la libertà del dibattito politico, mentre la detenzione di Kavala mirava a ridurre al silenzio e a dissuadere altri difensori dei diritti umani.

23. L'Assemblea insiste anche sul fatto che gli attori della società civile devono poter agire in un ambiente sicuro e privo di ostacoli. L'Assemblea resta preoccupata per i procedimenti in corso che interessano i militanti per i diritti umani e chiede alle autorità turche:

23.1. di far cadere le accuse contro i membri del « processo Büyükada » e contro Öztürk Türkdöğän, presidente dell'Associazione dei diritti umani e, più in generale, di assicurare che i difensori dei diritti umani, compresi quelli della comunità LGBT e delle donne, possano esercitare la libertà di espressione e di riunione senza dover subire indebite pressioni giudiziarie;

23.2. di astenersi dall'incriminare, perseguire e arrestare manifestanti pacifici,

studenti e studentesse e persone LGBT, in particolare quelli che protestano contro la nomina del rettore dell'università di Boğaziçi e contro il ritiro dalla Convenzione d'Istanbul;

23.3. di abrogare o rivedere, conformemente alle raccomandazioni in materia della Commissione di Venezia, le disposizioni contenute nella Legge del 2020 sulla prevenzione del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, che prevede la possibilità di sospendere temporaneamente i dirigenti di ONG oggetto di indagini legate al terrorismo e di sostituirli con funzionari nominati dal governo, con l'effetto — come non ha mancato di sottolineare il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa — di limitare ancora di più le attività di queste organizzazioni e la libertà di associazione, in nome della lotta al terrorismo.

24. L'Assemblea riafferma con forza l'appello alle autorità turche a rinunciare alle leggi e pratiche contrarie alle norme democratiche, a rivedere la legislazione e il quadro costituzionale per garantire la separazione dei poteri, ristabilire la libertà di espressione e la libertà dei media, inter-

pretare la legislazione antiterrorismo in maniera più restrittiva e dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

25. L'Assemblea incoraggia con forza le autorità turche a fare ricorso alle competenze del Consiglio d'Europa per elaborare e attuare le riforme necessarie volte a ripristinare l'indipendenza del potere giudiziario e a ristabilire l'equilibrio dei poteri, tutte condizioni indispensabili per una società democratica rispettosa dello Stato di diritto. L'Assemblea si aspetta che le autorità turche rispondano alle aspirazioni democratiche della società civile e politica, molto dinamica e profondamente legata alla democrazia, che desidera esprimersi liberamente e in tutta sicurezza.

26. L'Assemblea decide anche, nel quadro della procedura di controllo della Turchia, di monitorare la situazione in questo paese in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti umani. Esorta le autorità turche ad avviare un dialogo serio e costruttivo e a valutare i progressi realizzati in un rapporto dettagliato sulla procedura di controllo che sarà presentato a una delle prossime parti di sessione.

PAGINA BIANCA



180122189580