

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 277

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2381

**I politici dovrebbero essere perseguiti per le dichiarazioni rilasciate
nell'esercizio del loro mandato?**

—————
Trasmessa il 1° luglio 2021
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2381 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

Should politicians be prosecuted for statements made in the exercise of their mandate ?

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stresses the crucial importance, in a living democracy, of politicians being able to freely exercise their mandates. This requires a particularly high level of protection of politicians' freedom of speech and freedom of assembly, both in parliament and when speaking to their constituents in public meetings or through the media, including social media.

2. The European Convention on Human Rights (ETS No. 5, « the Convention ») protects everyone's freedom of speech, including the right to make statements that « shock or disturb » those who do not share the same opinions, as established in the case law of the European Court of Human Rights (« the Court »).

3. The Assembly also notes that freedom of speech is not unlimited and should be enforced while ensuring full respect of the rule of law. Hate speech condoning violence against certain persons or groups of persons on the grounds of race, origin, religion or political opinions, as well as calls for the violent overthrow of democratic institu-

tions are not protected. Politicians even have a special responsibility, due to their high visibility, to refrain from such abuses.

4. Everyone, and in particular politicians, has the right to make proposals whose implementation would require changes of the constitution, provided the means advocated are peaceful and legal and the objectives do not run contrary to the fundamental principles of democracy and human rights.

5. This includes calls to change a centralist constitution into a federal or confederal one, or vice versa, or to change the legal status and powers of territorial (local and regional) entities, including to grant them a high degree of autonomy or even independence.

6. The Assembly considers that freedom of expression and freedom of assembly and association must be enforced without discrimination on any grounds, as stipulated by Article 14 of the Convention.

7. The Assembly recalls its Resolution 1900 (2012) « The definition of political prisoners ». It considers that any politicians who are detained for having made statements in the exercise of their political mandates that respect the limits of freedom of speech recalled above fall under the said definition and should be released without delay.

8. Concerning more specifically Turkey, the Assembly recalls its Resolution 2156

(1) *Assembly debate* on 21 June 2021 (16th sitting) (see Doc. 15307, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Boriss Cilevičs; and Doc 15321, opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Pere López). *Text adopted by the Assembly* on 21 June 2021 (16th sitting).

(2017) and Resolution 2376 (2021) « The functioning of democratic institutions in Turkey » and notes that numerous politicians are incarcerated for statements they made in the exercise of their political mandates.

8.1. Some stand accused or have even been convicted and handed long prison terms on the basis of criminal provisions penalising links to and support for terrorist organisations for merely referring to the inhabitants of the south-eastern region of Turkey as « Kurds », or to the region in question as the « Kurdish region », or for advocating greater autonomy for this region, or for criticising the actions of the security forces in this region, or even merely requesting information on these actions in the form of parliamentary questions.

8.2. Others have been prosecuted for insult to the President, or to other representatives of the State, for merely criticising, as opposition politicians, the policies pursued by the government in different fields, including the management of the economy and the fight against corruption.

8.3. These cases are particularly egregious as they have arisen after numerous findings by the Court of violations of freedom of speech in similar circumstances. In the case of Mr Demirtaş, the president of one of the main opposition parties, the authorities openly defy a judgment by the Court, which ordered Mr Demirtaş' immediate release. Also, the incriminated political statements often date back several years, to when the position of the government was more tolerant with regard to the Kurdish issue and the politicians in question could not predict that their statements would one day be considered as criminal. Typically, these prosecutions take many years, during which the accused politicians are either in pre-trial detention, or otherwise prevented from exercising their political mandates.

8.4. While reiterating its unequivocal condemnation of PKK terrorism, as much within as outside Turkey, in line with Re-

commendation 1266 (1995), Resolution 1754 (2010), Resolution 1925 (2013) and Resolution 2156 (2017), the Assembly notes that the unclear wording and overly broad interpretation of Turkish legislation concerning the fight against terrorism, and the harsh penalties, including prison terms, handed down in actual practice for insult or defamation by criminal courts appear to violate the Convention as interpreted by the Court.

8.5. The Assembly condemns the removal and imprisonment of at least 47 democratically elected mayors from office (including the mayors of Diyarbakir, Van, Mardin and Kars), based on questionable evidence and their arbitrary replacement by unelected trustees appointed by the central government.

8.6. The Assembly notes that the independence of the Turkish courts has been put more and more into doubt. Instances of public accusations made by senior officials that were soon followed by the arrest and prosecution of the individuals concerned confirm the perception of the judiciary's lack of independence.

8.7. The Assembly recalls that the parliamentary immunity of 139 mainly opposition members of parliament was withdrawn in 2016 in a collective procedure not allowing for individual members to defend themselves. To achieve this, the parliament even adopted an ad hoc temporary change of the constitution suspending the normal protections to the detriment of this group of parliamentarians.

8.8. The Assembly finally notes that politicians belonging to opposition parties, journalists and civil society activists were excluded de facto from extraordinary pardons and reductions of prison terms motivated by the need to reduce prison overcrowding in the face of the Covid-19 pandemic.

9. As regards more specifically Spain, the Assembly recognises that Spain is a living democracy, with a culture of free and open public debate, and that the mere

expression of pro-independence views is not a ground for criminal prosecution. The Assembly fully respects the constitutional order of Spain. Nevertheless, several senior Catalan politicians were prosecuted and eventually convicted to long prison terms for sedition and other crimes, inter alia for statements made in the exercise of their political mandates, in support of the unconstitutional referendum on the independence of Catalonia in October 2017 – organised by application of the «disconnection laws» approved by the Parliament of Catalonia in September 2017 and found to be unconstitutional by the Spanish Constitutional Court – and calling for participation in the mass protests surrounding this event.

9.1. Incriminatory statements included public speeches supporting the unconstitutional referendum in October 2017 on the independence of Catalonia and calling for participation in several demonstrations, as well as votes in the Catalan Parliament expressing the same support or allowing debates on this topic to be included in the agenda of parliament. The Assembly notes that the referendum had previously been ruled unconstitutional by the Spanish Constitutional Court, which had also warned the politicians in question against organising it.

9.2. Some of the politicians in question were also found guilty of abusing public funds and other resources, in particular by allowing public buildings to be used as polling stations.

9.3. The Assembly notes that the crime of organising an illegal referendum, punishable by up to 5 years in prison, was abrogated by the Spanish legislature in 2005. In this reform of the Criminal Code, the crime of sedition, punishable by up to 15 years in prison, which requires an element of violence («tumultuous uprising») remained unchanged. The organisers of the illegal referendum on 1 October 2017 were convicted of sedition.

9.4. It is undisputed that none of the politicians in question called for violence.

To the contrary, it is recognised, also by the prosecution, that they called on demonstrators to refrain from any violent acts. Indeed, on several occasions, hundreds of thousands of demonstrators turned out without there being any violent incidents, thanks also to the restraint exercised most of the time by the Catalan and Spanish security forces, who were also deployed in large numbers.

9.5. The Assembly warmly welcomes the fact that the criminal provisions on rebellion and sedition have become subject to intense debate in the political and legal spheres in Spain, in particular as regards the need to update and restrict the definition of the crime of sedition. They were enacted in response to the frequent attempts at military takeover in the past. Doubts were therefore expressed as to their application to the organisers of peaceful demonstrations. This required novel interpretations such as the notion of «violence without violence» developed by the prosecution, according to which the sheer number of demonstrators exercised psychological coercion on the police officers facing them, and a very wide meaning given to the term of «tumultuous uprising» required for the crime of sedition.

9.6. The Assembly further notes that, even after the conviction of the leading Catalan politicians involved in the 2017 unconstitutional referendum, the Spanish judicial authorities have also prosecuted the next set of Catalan leaders and a number of lower-ranking Catalan officials involved in the events in 2017. The Spanish authorities also continue to pursue the extradition of Catalan politicians living in other European countries, despite several setbacks in German, Belgian and United Kingdom courts. It finally notes on a positive note that several high-profile prosecutions, of the head of the Catalan police force and of members of the Catalan election commission, recently ended in acquittals.

9.7. Reportedly, the Spanish authorities have made the application of the milder prison regime usually applied to non-

violent offenders or the consideration of a pardon subject to the prisoners expressing regrets for their actions and/or an undertaking not to commit further crimes, as is the case for all convicts under Spanish law. The prisoners in question consider that they cannot be obliged to disown their deeply held political convictions.

9.8. The Assembly finally respects the independence of the Spanish tribunals to solve pending appeals, respecting as well the right to appeal to the European Court of Human Rights in due course.

10. In view of the above, the Assembly invites:

10.1. all member States of the Council of Europe to:

10.1.1. ensure that everyone, including politicians, enjoy freedom of speech and assembly in law and practice and refrain from imposing any restrictions not covered by the Convention as interpreted by the Court;

10.1.2. notably examine their relevant criminal provisions and their application in practice, in light of the judgments and decisions of the Court also vis-à-vis other countries, to ensure that their provisions are drafted sufficiently clearly and narrowly and that they do not lead to disproportionate penalties;

10.1.3. free without delay any and all politicians who fulfil the Assembly's definition of political prisoners in line with Resolution 1900 (2012);

10.2. the Turkish authorities to:

10.2.1. urgently release Mr Selahattin Demirtaş, thereby implementing the European Court of Human Rights' judgment and the decision of the Committee of Ministers;

10.2.2. take urgent steps to restore the independence of the judiciary, and in particular of the criminal courts, and refrain from making public allegations that could be interpreted as instructions to the courts by senior officials;

10.2.3. refrain from systematically prosecuting politicians for terrorism-related offenses whenever they refer to the Kurdish people or the Kurdish region as such or criticise the actions of the security forces in this region;

10.2.4. re-examine all cases of politicians prosecuted or even convicted because of statements they made in the exercise of their political mandate; and to terminate any prosecutions and release those detained on such grounds, provided the politicians' statements concerned did not call for or condone violence or the overthrow of democracy and human rights;

10.2.5. uphold and strengthen the privileges and immunities of members of parliament in the face of politically motivated prosecutions, in particular when they concern statements made by politicians in the exercise of their political mandate;

10.2.6. recognise as elected the six mayoral candidates who received the highest number of votes during the local elections of 31 March 2019 but have been denied the mayoral mandate, and reinstate the three mayors who were suspended by the decision of the Supreme Election Council of 11 April 2019, or implement an alternative solution which respects the will of the voters, as recommended by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in its opinion on « Turkey – The replacement of elected candidate and mayors » adopted on 19 June 2020 and in line with Assembly Resolution 2347(2020) « New crackdown on political opposition and civil dissent in Turkey: urgent need to safeguard Council of Europe standards »;

10.2.7. refrain from discriminating against political opponents in deciding on early releases from detention prompted by the need to reduce prison overcrowding due to the Covid-19 pandemic;

10.2.8. promote a culture of open debate in the political sphere, on all issues, including sensitive ones, without the use or threat of criminal sanctions against politicians who are peacefully exercising their political mandates and to treat even fun-

damental opposition as a necessary and welcome part of a living democracy;

10.2.9. sign and ratify the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157) and cooperate with its monitoring mechanism;

10.3. the Spanish authorities to:

10.3.1. reform the criminal provisions on rebellion and sedition in such a way that they cannot be interpreted so as to undo the decriminalisation of the organisation of an illegal referendum, intended by the legislature when it abolished this specific crime in 2005, or lead to disproportionate sanctions for non-violent transgressions;

10.3.2. consider pardoning or otherwise release from prison the Catalan politicians convicted for their role in the organisation of the October 2017 unconstitutional referendum and the related peaceful mass demonstrations, and consider dropping extradition proceedings against Catalan politicians living abroad who are wanted on the same grounds;

10.3.3. drop the remaining prosecutions also of the lower-ranking officials involved in the 2017 unconstitutional referendum and refrain from sanctioning the successors of the imprisoned politicians for symbolic actions merely expressing their solidarity with those in detention;

10.3.4. ensure that the criminal provision on misappropriation of public funds is applied in such a way that liability arises only when actual, quantified losses to the State budget or assets can be established;

10.3.5. refrain from requiring the detained Catalan politicians to disown their deeply held political opinions in exchange for a more favourable prison regime or a chance of pardon; they may however be required to undertake to pursue their political objectives without recourse to illegal means;

10.3.6. enter into an open, constructive dialogue with all political forces in Catalonia, including those opposing independence, in order to strengthen the quality of Spanish democracy through the authority of the rule of law, good governance and total respect of human rights, without recourse to criminal law, but in full respect of the constitutional order of Spain and reach a compromise that enables Spain, a strong European democracy, to settle political differences, including on sensitive issues;

10.3.7. implement these recommendations according to the principles of the rule of law as defined by the Council of Europe, paying due attention to the principle of equality of all citizens before the law.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2381 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat ?

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne qu'il est primordial, dans une démocratie vivante, que les responsables politiques puissent exercer librement leur mandat. Pour ce faire, il est nécessaire que la liberté d'expression et la liberté de réunion des responsables politiques jouissent d'un niveau particulièrement élevé de protection, tant au parlement que lorsqu'ils s'adressent à leurs électeurs lors de réunions publiques ou dans les médias, y compris les réseaux sociaux.

2. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, « la Convention ») protège la liberté d'expression de chacun, y compris le droit de faire des déclarations qui « choquent ou dérangent » ceux qui ont des points de vue différents, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »).

3. L'Assemblée relève également que la liberté d'expression n'est pas sans limite et doit être appliquée tout en assurant le plein respect de l'État de droit. Le discours de haine faisant l'apologie de la violence contre certaines personnes ou certains groupes de personnes en raison de leur race, de leur

origine, de leur religion ou de leurs opinions politiques, ainsi que les appels au renversement des institutions démocratiques par la violence, ne sont pas protégés. Compte tenu de leur visibilité importante, les responsables politiques ont même la responsabilité particulière de s'abstenir de commettre de telles dérives.

4. Toute personne, et en particulier les responsables politiques, a le droit de faire des propositions dont la mise en œuvre nécessiterait des changements constitutionnels, à condition que les moyens préconisés soient pacifiques et légaux et que les objectifs ne soient pas contraires aux principes fondamentaux de la démocratie et des droits humains.

5. Parmi ces propositions figurent les appels à transformer une constitution centralisatrice en une constitution fédérale ou confédérale, ou inversement, ou à modifier le statut juridique et les pouvoirs des entités territoriales (locales et régionales), notamment afin de leur concéder un degré élevé d'autonomie, voire d'indépendance.

6. L'Assemblée considère que la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association doivent être appliquées sans discrimination pour quelque motif que ce soit, comme le prévoit l'article 14 de la Convention.

7. L'Assemblée rappelle sa Résolution 1900 (2012) relative à la définition du prisonnier politique. Elle considère que tout re-

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 21 juin 2021 (16^e séance) (voir Doc. 15307, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Boriss Cilevičs; et Doc 15321, avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Pere López). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 juin 2021 (16^e séance).

sponsable politique détenu en raison de déclarations formulées dans l'exercice de son mandat politique qui respectent les restrictions à la liberté d'expression rappelées ci-dessus, relève de cette définition et doit être immédiatement libéré.

8. Concernant plus particulièrement la Turquie, l'Assemblée rappelle sa Résolution 2156 (2017) et sa Résolution 2376 (2021) « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie » et constate que de nombreux responsables politiques sont incarcérés au titre de déclarations effectuées dans l'exercice de leur mandat politique.

8.1. Certains sont accusés ou ont même été condamnés à de longues peines d'emprisonnement sur le fondement de dispositions pénales qui incriminent les liens avec des organisations terroristes et le soutien à celles-ci, pour avoir simplement qualifié de « Kurdes » les habitants de la région du sud-est de la Turquie ou de « région kurde » la région en question, ou pour avoir plaidé en faveur d'une plus grande autonomie de cette région ou critiqué l'action des forces de sécurité dans cette région, ou même pour avoir simplement demandé des informations sur cette action sous la forme de questions parlementaires.

8.2. D'autres responsables politiques ont été poursuivis pour outrage au Président ou à d'autres représentants de l'État, pour avoir simplement critiqué, en qualité d'opposants politiques, les politiques menées par le gouvernement dans différents domaines, notamment la gestion de l'économie et la lutte contre la corruption.

8.3. Ces affaires sont d'autant plus graves qu'elles sont survenues après la constatation par la Cour à de nombreuses reprises de violations de la liberté d'expression dans des circonstances similaires. Dans l'affaire concernant M. Demirtaş, président de l'un des principaux partis d'opposition, les autorités défient ouvertement un arrêt de la Cour qui ordonne sa libération immédiate. En outre, les déclarations politiques incriminées remontent souvent à plusieurs années, à une époque où la position du gouvernement était plus tolérante à l'égard de la question kurde et les responsables politiques en question ne

pouvaient prévoir que leurs déclarations seraient un jour considérées comme des infractions. En général, ces poursuites se déroulent sur plusieurs années, durant lesquelles les responsables politiques mis en accusation sont, soit placés en détention provisoire, soit empêchés d'exercer leurs mandats politiques.

8.4. Tout en réitérant sa condamnation sans équivoque du terrorisme du PKK, à l'intérieur de la Turquie comme à l'étranger, en accord avec la Recommandation 1266 (1995), la Résolution 1754 (2010), la Résolution 1925 (2013) et la Résolution 2156 (2017), l'Assemblée note que le libellé imprécis et l'interprétation trop extensive de la législation turque relative à la lutte contre le terrorisme, ainsi que les lourdes peines, notamment les peines d'emprisonnement, prononcées dans la pratique pour outrage ou diffamation par des juridictions pénales, semblent porter atteinte à la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour.

8.5. L'Assemblée condamne la destitution et l'emprisonnement d'au moins 47 maires élus démocratiquement (dont les maires de Diyarbakir, Van, Mardin et Kars), sur la base de preuves douteuses, et leur remplacement arbitraire par des administrateurs non élus nommés par le gouvernement central.

8.6. L'Assemblée note que l'indépendance des juridictions turques est de plus en plus remise en cause. Les accusations publiques lancées par de hauts responsables, rapidement suivies de l'arrestation des intéressés et de l'engagement de poursuites à leur encontre, confirment le sentiment d'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire.

8.7. L'Assemblée rappelle en outre que l'immunité parlementaire de 139 députés, principalement de l'opposition, a été levée en 2016 dans le cadre d'une procédure collective, ce qui a privé les députés de la possibilité de se défendre individuellement. Pour y parvenir, le parlement a même adopté une modification temporaire ad hoc de la Constitution qui suspendait les protections habituelles au détriment de ce groupe de parlementaires.

8.8. L'Assemblée note enfin l'exclusion de fait des responsables politiques membres

des partis d'opposition, des journalistes et des militants de la société civile du bénéfice des grâces extraordinaires et des réductions de peines d'emprisonnement dont l'octroi était motivé par la nécessité de réduire la surpopulation carcérale en raison de la pandémie de covid-19.

9. Concernant plus particulièrement l'Espagne, l'Assemblée reconnaît que l'Espagne est une démocratie vivante, avec une culture de débats publics libres et ouverts, et que la simple expression de points de vue pro-indépendance ne donne pas lieu à des poursuites pénales. L'Assemblée respecte pleinement l'ordre constitutionnel de l'Espagne. Cependant, plusieurs hauts responsables politiques catalans ont été poursuivis et finalement condamnés à de longues peines de prison pour sédition et d'autres crimes, entre autres pour des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat politique en faveur du référendum anticonstitutionnel sur l'indépendance de la Catalogne organisé en octobre 2017 – sur la base des « lois de déconnexion » approuvées par le Parlement de Catalogne en septembre 2017 et déclarées anticonstitutionnelles par la Cour constitutionnelle espagnole – et qui appelaient à participer aux manifestations de grande envergure qui l'ont accompagné.

9.1. Les déclarations incriminées incluent des discours publics en soutien au référendum anticonstitutionnel d'octobre 2017 sur l'indépendance de la Catalogne et appelant à participer dans plusieurs manifestations ainsi que des votes au sein du Parlement catalan exprimant le même soutien ou permettant l'inscription à l'ordre du jour du parlement des débats à ce sujet. L'Assemblée note que le référendum avait été déclaré anticonstitutionnel par la Cour constitutionnelle espagnole qui avait aussi mis en garde les hommes et femmes politiques en question contre l'organisation du référendum.

9.2. Certains de ces responsables politiques ont été également reconnus coupables de détournement de fonds publics et d'autres ressources, notamment pour avoir autorisé l'utilisation des bâtiments publics comme bureaux de vote.

9.3. L'Assemblée note que l'infraction d'organisation d'un référendum illégal, passible de cinq ans d'emprisonnement, a été abrogée par le législateur espagnol en 2005. Dans cette réforme du Code pénal, le crime de sédition, passible d'une peine maximale de 15 ans de prison, et qui requiert un élément de violence (« soulèvement tumultueux ») est resté inchangé. Les organisateurs du référendum illégal du 1er octobre 2017 ont été condamnés pour sédition.

9.4. Il est incontestable qu'aucun des responsables politiques en question n'a appelé à faire usage de la violence. Au contraire, il est reconnu, y compris par le ministère public, que ces derniers ont appelé les manifestants à s'abstenir de tout acte violent. En effet, à plusieurs reprises, des centaines de milliers de manifestants ont afflué sans qu'il y ait eu le moindre incident violent, grâce aussi à la retenue dont ont fait preuve la plupart du temps les forces de sécurité catalanes et espagnoles, qui avaient été déployées en grand nombre.

9.5. L'Assemblée salue vivement le fait que les dispositions pénales relatives à la rébellion et à la sédition ont fait l'objet d'un vif débat dans les sphères politiques et juridiques en Espagne, en particulier quant à la nécessité d'actualiser et de restreindre la définition du crime de sédition. Elles ont été adoptées en réponse aux fréquentes tentatives de prise de pouvoir par l'armée dans le passé. Leur application aux organisateurs de manifestations pacifiques a donc suscité des interrogations. De nouvelles interprétations ont ainsi été nécessaires, comme celles de la notion de « violence sans violence » élaborée par le ministère public, en vertu de laquelle le nombre même des manifestants exerçait une pression psychologique sur les policiers qui y étaient confrontés, ainsi que l'interprétation très élargie du « soulèvement tumultueux », un élément exigé pour que l'infraction de sédition soit constituée.

9.6. L'Assemblée constate en outre que, même après la condamnation des responsables politiques catalans de premier rang impliqués dans le référendum anticonstitutionnel de 2017, les autorités judiciaires espagnoles ont poursuivi aussi les dirigeants catalans

qui leur avaient succédé et un certain nombre de fonctionnaires catalans de rang inférieur impliqués dans les événements de 2017. Les autorités espagnoles tentent toujours d'obtenir l'extradition de responsables politiques catalans résidant dans d'autres pays européens, malgré plusieurs échecs devant les tribunaux allemands, belges et britanniques. Elle relève enfin sur une note positive que plusieurs poursuites très médiatisées, du chef de la police catalane et des membres de la commission électorale catalane, ont récemment pris fin par des acquittements.

9.7. Selon certaines informations, les autorités espagnoles ont subordonné l'application du régime carcéral plus souple habituellement octroyé aux délinquants non violents ou l'examen d'un pardon à l'expression par les détenus de regrets pour leurs actes et/ou un engagement de ne pas commettre d'autres crimes, comme c'est le cas pour tous les condamnés en droit espagnol. Les détenus en question estiment qu'on ne saurait les contraindre à renier leurs convictions politiques profondes.

9.8. Enfin, l'Assemblée respecte l'indépendance des tribunaux espagnols appelés à résoudre les appels en cours, tout en respectant le droit de saisir la Cour européenne des droits de l'homme en temps voulu.

10. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite:

10.1. tous les États membres du Conseil de l'Europe:

10.1.1. à veiller à ce que toute personne, y compris les responsables politiques, jouisse de la liberté d'expression et de réunion en droit et en pratique et à s'abstenir d'imposer toute restriction qui n'entre pas dans le champ d'application de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour;

10.1.2. à examiner notamment leurs dispositions pénales pertinentes et leur application concrète à la lumière des arrêts et décisions rendus par la Cour y compris à l'égard d'autres pays, afin de s'assurer que leurs dispositions sont rédigées de manière

suffisamment claire et restrictive et qu'elles n'entraînent pas de sanctions disproportionnées;

10.1.3. à libérer sans tarder tous les responsables politiques qui répondent à la définition du prisonnier politique de l'Assemblée selon la Résolution 1900 (2012);

10.2. les autorités turques:

10.2.1. à libérer de toute urgence M. Selahattin Demirtaş, exécutant ainsi l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et la décision du Comité des Ministres;

10.2.2. à édicter d'urgence des mesures pour rétablir l'indépendance du pouvoir judiciaire, et en particulier des juridictions pénales, et à s'abstenir de toute allégation formulée en public qui pourrait être interprétée comme des instructions données aux tribunaux par de hauts responsables;

10.2.3. à s'abstenir de poursuivre systématiquement les responsables politiques pour des infractions liées au terrorisme dès lors qu'ils mentionnent le peuple kurde ou la région kurde en soi ou qu'ils critiquent l'action des forces de sécurité dans cette région;

10.2.4. à réexaminer toutes les affaires de responsables politiques poursuivis ou même condamnés en raison de déclarations faites dans l'exercice de leur mandat politique, à abandonner les poursuites et à libérer les personnes détenues pour ces motifs, pour autant que les déclarations des responsables politiques concernés n'aient pas appelé à la violence ou au renversement de la démocratie et des droits humains, ni ne les aient cautionnés;

10.2.5. à maintenir et renforcer les privilèges et immunités des parlementaires confrontés à des poursuites à caractère politique, en particulier lorsqu'elles concernent des déclarations faites par des responsables politiques dans l'exercice de leur mandat politique;

10.2.6. à reconnaître comme élus les six candidats maires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections locales du 31 mars 2019 mais qui se sont vu refuser le mandat de maire, et réintégrer les trois

maires qui ont été suspendus par décision du Conseil électoral suprême du 11 avril 2019, ou mettre en œuvre une solution alternative qui respecte la volonté des électeurs, comme le recommande la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son avis sur « La Turquie – Le remplacement de candidats élus et de maires » adopté le 19 juin 2020 et conformément à la Résolution 2347 (2020) de l'Assemblée « 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 »;

10.2.7. à s'abstenir de toute discrimination à l'encontre des opposants politiques lorsqu'elles décident de procéder à des libérations anticipées motivées par la nécessité de réduire la surpopulation carcérale en raison de la pandémie de covid-19;

10.2.8. à promouvoir une culture du débat ouvert dans la sphère politique, sur toutes les questions, y compris les plus sensibles, sans recourir à des sanctions pénales ou menacer d'en infliger aux responsables politiques, dès lors qu'ils exercent pacifiquement leur mandat politique, et à traiter même l'opposition fondamentale comme un élément nécessaire et bienvenu d'une démocratie vivante;

10.2.9. à signer et ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE No. 157) et à coopérer avec son mécanisme de suivi;

10.3. les autorités espagnoles:

10.3.1. à réformer les dispositions pénales relatives à la rébellion et à la sédition de manière à ce qu'elles ne puissent pas donner lieu à une interprétation qui rendrait inopérante la dépénalisation de l'organisation d'un référendum illégal voulue par le législateur lorsqu'il a abrogé cette infraction particulière en 2005, ou à des sanctions disproportionnées pour des infractions non-violentes;

10.3.2. à envisager de gracier, ou de libérer de toute autre manière, les responsables politiques catalans condamnés pour leur rôle dans l'organisation du référendum anti-

constitutionnel d'octobre 2017 et des manifestations pacifiques de grande envergure qui l'ont accompagné, et à envisager de mettre un terme aux procédures d'extradition des responsables politiques catalans vivant à l'étranger recherchés pour les mêmes motifs;

10.3.3. à abandonner les poursuites encore en cours également à l'encontre des fonctionnaires de rang inférieur impliqués dans le référendum anticonstitutionnel de 2017 et à s'abstenir de sanctionner les personnes qui ont succédé aux responsables politiques emprisonnés pour des actes symboliques qui visaient simplement à exprimer leur solidarité avec les personnes détenues;

10.3.4. à assurer que la disposition pénale relative au détournement de fonds publics soit appliquée de sorte que la responsabilité ne soit engagée que lorsque des pertes réelles et quantifiées pour le budget de l'État ou ses actifs peuvent être établies;

10.3.5. à s'abstenir d'exiger des responsables politiques catalans détenus qu'ils renient leurs opinions politiques profondes en échange d'un régime carcéral plus favorable ou de la possibilité d'être graciés; ils peuvent toutefois être requis de s'engager à poursuivre leurs objectifs politiques sans avoir recours à des moyens illégaux;

10.3.6. à entamer un dialogue ouvert et constructif avec l'ensemble des forces politiques de Catalogne, y compris celles qui s'opposent à l'indépendance, afin de renforcer la qualité de la démocratie espagnole par l'autorité de l'État de droit, la bonne gouvernance et le respect total des droits humains, sans recours au droit pénal, mais dans le plein respect de l'ordre constitutionnel de l'Espagne et de trouver un compromis qui permette à l'Espagne, une solide démocratie européenne, de régler les différends politiques, y compris sur des questions sensibles;

10.3.7. à mettre en œuvre ces recommandations conformément aux principes de l'État de droit tels que définis par le Conseil de l'Europe, en tenant dûment compte du principe d'égalité de toutes et tous les citoyen·ne·s devant la loi.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2381 (2021) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

I politici dovrebbero essere perseguiti per le dichiarazioni rilasciate nell'esercizio del loro mandato ?

Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare sottolinea l'importanza fondamentale del fatto che, in una democrazia viva, i politici possano liberamente esercitare il loro mandato. Ciò richiede un livello particolarmente elevato di protezione della libertà di parola e di riunione dei politici, sia in parlamento sia quando si rivolgono ai propri elettori in riunioni pubbliche o attraverso i media, compresi i social media.

2. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (STCE n. 5, « la Convenzione ») tutela la libertà di parola di ogni individuo, compreso il diritto di fare dichiarazioni che possano « scioccare o disturbare » coloro che non condividono le stesse opinioni, come stabilito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (« la Corte »).

3. L'Assemblea osserva, inoltre, che la libertà di parola non è senza limiti e che dev'essere attuata nel pieno rispetto dello stato di diritto. I discorsi di odio che giustificano la violenza contro certe persone o gruppi di persone a causa della razza, dell'origine, della religione o delle opinioni

politiche, così come gli appelli al rovesciamento violento delle istituzioni democratiche non sono protetti. I politici hanno anzi la specifica responsabilità, a motivo della loro grande visibilità, di astenersi da tali abusi.

4. Tutti, e in particolare i politici, hanno il diritto di formulare proposte la cui attuazione richiederebbe modifiche della Costituzione, purché i mezzi propugnati siano pacifici e legali e gli obiettivi non siano contrari ai principi fondamentali della democrazia e dei diritti umani.

5. Ciò si estende anche alle richieste di cambiare una costituzione centralista in una federale o confederale o viceversa, ovvero di mutare lo status giuridico e i poteri delle entità territoriali (locali e regionali), anche al fine di concedere loro un alto grado di autonomia o addirittura l'indipendenza.

6. L'Assemblea ritiene che la libertà d'espressione e le libertà di riunione e di associazione debbano essere attuate senza discriminazioni comunque motivate, come recita l'art. 14 della Convenzione.

7. L'Assemblea richiama la propria Risoluzione 1900 (2012) dal titolo « La definizione di prigioniero politico ». Ritiene che qualsiasi politico detenuto per aver rilasciato, nell'esercizio del proprio mandato politico, dichiarazioni che rispettano i limiti della libertà di parola ricordati sopra,

(1) *Discussione in Aula* del 21 giugno 2021 (XVI seduta) (cfr. Doc. 15307, relazione della Commissione per gli Affari giuridici e i diritti umani, relatore: On. Boriss Cilevičs; e Doc 15321, parere della Commissione per la parità e la non discriminazione, relatore: On. Pere López). *Testo adottato dall'Assemblea* il 21 giugno 2021 (XVI seduta).

rientri in questa definizione e dovrebbe essere rilasciato senza indugio.

8. Con specifico riferimento alla Turchia, l'Assemblea richiama le proprie Risoluzioni 2156 (2017) e 2376 (2021) dal titolo « Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Turchia » e osserva che numerosi politici sono detenuti a causa di dichiarazioni rilasciate nell'esercizio del loro mandato politico.

8.1. Alcuni sono stati accusati o addirittura condannati a lunghe pene detentive in base a disposizioni penali che si applicano ai legami e al sostegno a organizzazioni terroristiche per il solo fatto di essersi riferiti agli abitanti della regione sudorientale della Turchia chiamandoli « curdi », o alla regione in questione come « regione curda », ovvero per aver invocato una maggiore autonomia per questa regione, o per aver criticato le azioni delle forze di sicurezza in questa regione, o anche solo per aver presentato interrogazioni parlamentari in relazione a dette azioni.

8.2. Altri sono stati perseguiti per vilipendio al Presidente, o ad altri rappresentanti dello Stato, per aver semplicemente criticato, in qualità di politici dell'opposizione, le politiche perseguite dal governo in diversi settori, tra cui la gestione dell'economia e la lotta alla corruzione.

8.3. Questi casi sono particolarmente eclatanti perché successivi alle numerose constatazioni da parte della Corte di violazioni della libertà di parola in circostanze simili. Nel caso dell'on. Demirtaş, presidente di uno dei principali partiti di opposizione, le autorità sfidano apertamente una sentenza della Corte, che ha ordinato l'immediato rilascio dell'on. Demirtaş. Inoltre, le dichiarazioni politiche incriminate spesso risalgono a diversi anni fa, a quando la posizione del governo era più tollerante nei confronti della questione curda e i politici in questione non potevano prevedere che le loro dichiarazioni sarebbero state un giorno considerate reati penali. In genere, questi processi durano molti anni, durante i quali i politici sotto accusa si trovano in detenzione preventiva o sono

comunque privati del diritto di esercitare il loro mandato politico.

8.4. Pur ribadendo la sua inequivocabile condanna del terrorismo del PKK, tanto all'interno quanto all'esterno della Turchia, in linea con la Raccomandazione 1266 (1995), la Risoluzione 1754 (2010), la Risoluzione 1925 (2013) e la Risoluzione 2156 (2017), l'Assemblea osserva che la formulazione poco chiara e l'interpretazione troppo ampia della legge turca in materia di lotta contro il terrorismo e le pesanti pene, comprese quelle detentive, inflitte nella pratica concreta per vilipendio o diffamazione da parte dei tribunali penali sembrano violare la Convenzione come interpretata dalla Corte.

8.5. L'Assemblea condanna la destituzione e l'incarcerazione di almeno 47 sindaci eletti democraticamente (tra i quali i sindaci di Diyarbakir, Van, Mardin e Kars) sulla base di prove discutibili e la loro sostituzione arbitraria con amministratori non elettivi nominati dal Governo centrale.

8.6. L'Assemblea osserva che l'indipendenza dei tribunali turchi è sempre più opinabile. I casi di accuse pubbliche da parte di esponenti di governo, che sono state presto seguite dall'arresto e dall'incriminazione delle persone interessate, confermano la sensazione della mancanza di indipendenza della magistratura.

8.7. L'Assemblea ricorda che l'immunità parlamentare di 139 deputati, principalmente dell'opposizione, è stata revocata nel 2016 con una procedura collettiva che non permette ai singoli parlamentari di difendersi. Per ottenere ciò, il Parlamento ha persino adottato una modifica temporanea ad hoc della Costituzione che sospende le consuete tutele, a danno di questo gruppo di parlamentari.

8.8. L'Assemblea rileva infine che politici appartenenti a partiti di opposizione, giornalisti e attivisti della società civile sono stati di fatto esclusi dagli indulti straordinari e dalle riduzioni di pena concesse a fronte della necessità di ridurre il sovrappollamento carcerario per via della pandemia di Covid-19.

9. Con specifico riferimento alla Spagna, l'Assemblea riconosce che la Spagna è una democrazia vitale, con una cultura di dibattito pubblico libero e aperto, e che la semplice espressione di opinioni pro-indipendenza non è un motivo per un'azione penale. L'Assemblea rispetta pienamente l'ordine costituzionale della Spagna. Ciononostante, diversi politici catalani di alto livello sono stati incriminati e infine condannati a lunghe pene detentive per sedizione e altri reati, tra l'altro per dichiarazioni, rilasciate nell'esercizio dei rispettivi mandati politici, a sostegno del referendum incostituzionale sull'indipendenza della Catalogna dell'ottobre 2017, organizzato in applicazione delle « leggi di disconnessione », approvate dal Parlamento della Catalogna nel settembre 2017 e giudicate incostituzionali dalla Corte costituzionale spagnola, che invitavano a partecipare alle proteste di massa che hanno accompagnato quell'evento.

9.1. Le dichiarazioni incriminate comprendevano discorsi pubblici a sostegno del referendum incostituzionale dell'ottobre 2017 sull'indipendenza della Catalogna e appelli a partecipare a diverse manifestazioni di piazza, nonché i voti espressi nel Parlamento catalano che dichiaravano il medesimo sostegno o approvavano l'inserimento all'ordine del giorno del Parlamento di dibattiti su questo tema. L'Assemblea prende atto che il referendum era stato precedentemente dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale spagnola, che aveva anche ammonito i politici in questione a non organizzarlo.

9.2. Alcuni dei politici in questione sono stati anche riconosciuti colpevoli di abuso di fondi pubblici e di altre risorse, in particolare per aver permesso l'uso di edifici pubblici per allestire i seggi elettorali.

9.3. L'Assemblea osserva che il reato di organizzazione di referendum illegale, punibile con un massimo di 5 anni di prigione, è stato abrogato dal legislatore spagnolo nel 2005. In questa riforma del codice penale il reato di sedizione, passibile di una pena fino a 15 anni di prigione e che richiede un elemento di violenza (« som-

mossa tumultuosa »), è rimasto invariato. Gli organizzatori del referendum illegale del 1° ottobre 2017 sono stati condannati per sedizione.

9.4. È incontestabile che nessuno dei politici in questione abbia invitato alla violenza. Al contrario è riconosciuto, anche dall'accusa, che essi hanno invitato i manifestanti ad astenersi da qualsiasi atto violento. In effetti, in diverse occasioni, centinaia di migliaia di manifestanti hanno protestato senza che si verificassero incidenti violenti, grazie anche alla moderazione esercitata il più delle volte dalle forze di sicurezza catalane e spagnole, anch'esse dispiegate in gran numero.

9.5. L'Assemblea si rallegra del fatto che le disposizioni penali sulla ribellione e la sedizione siano state oggetto di un intenso dibattito in ambito politico e giuridico in Spagna, specie per quanto riguarda la necessità di aggiornare e restringere la definizione del reato di sedizione. La loro promulgazione risale all'epoca dei frequenti tentativi di colpo di Stato militare del passato. La loro applicazione agli organizzatori di manifestazioni pacifiche ha quindi sollevato dubbi. Ciò ha reso necessarie nuove interpretazioni, come il concetto di « violenza senza violenza » elaborato dall'accusa, secondo il quale il gran numero di manifestanti esercitava una pressione psicologica sugli agenti di polizia, e l'attribuzione di un significato molto ampio al concetto di « sommossa tumultuosa », elemento necessario per configurare il reato di sedizione.

9.6. L'Assemblea osserva inoltre che, anche dopo la condanna dei principali politici catalani coinvolti nel referendum incostituzionale del 2017, le autorità giudiziarie spagnole hanno pure perseguito i loro successori e un certo numero di funzionari catalani di rango inferiore coinvolti negli eventi del 2017, e insistono nel cercare di ottenere l'estradizione dei politici catalani che vivono in altri paesi europei, nonostante diverse battute d'arresto presso i tribunali tedeschi, belgi e britannici. Rileva, infine, come nota positiva il fatto che diversi processi di alto profilo, contro il

capo della polizia catalana e i membri della commissione elettorale catalana, si siano recentemente conclusi con l'assoluzione degli imputati.

9.7. A quanto pare, le autorità spagnole hanno subordinato l'applicazione di un regime carcerario più mite, solitamente concesso ai delinquenti non violenti, o l'eventuale concessione della grazia, come avviene per tutti i condannati secondo la legge spagnola, alla condizione che i detenuti esprimano rammarico per le loro azioni e/o confermino l'impegno a non commettere altri reati. I detenuti in questione ritengono di non potere essere obbligati a rinnegare le loro profonde convinzioni politiche.

9.8. L'Assemblea rispetta infine l'indipendenza dei tribunali spagnoli chiamati a risolvere i ricorsi pendenti, pur rispettando il diritto di adire a tempo debito la Corte europea dei diritti dell'uomo.

10. In considerazione di quanto sopra, l'Assemblea invita:

10.1. tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

10.1.1. a garantire che, di fatto e di diritto, tutti, compresi i politici, godano della libertà di parola e di riunione e ad astenersi dall'imporre qualsivoglia restrizione non contemplata dalla Convenzione come interpretata dalla Corte;

10.1.2. a esaminare in particolare le rispettive disposizioni penali in materia e la loro applicazione pratica, alla luce delle sentenze e delle decisioni della Corte anche nei confronti di altri Paesi, per assicurarsi che tali disposizioni siano redatte in modo sufficientemente chiaro e restrittivo e non comportino pene sproporzionate;

10.1.3. a rilasciare senza indugio tutti i politici che rispondano alla definizione di prigioniero politico come determinata dall'Assemblea nella Risoluzione 1900 (2012);

10.2. le autorità turche:

10.2.1. a rilasciare urgentemente l'on. Selahattin Demirtaş, dando così esecuzione

alla sentenza della Corte europea dei diritti umani e alla decisione del Comitato dei Ministri;

10.2.2. a adottare misure urgenti per ripristinare l'indipendenza della magistratura e, in particolare, dei tribunali penali e ad astenersi dal formulare pubblicamente accuse che possano essere interpretate come istruzioni impartite ai magistrati da parte di esponenti di governo;

10.2.3. ad astenersi dal perseguire sistematicamente i politici per reati legati al terrorismo ogniqualvolta essi menzionino il popolo curdo o la regione curda in quanto tale o criticano le azioni delle forze di sicurezza in tale regione;

10.2.4. a riesaminare tutti i casi di politici perseguiti o addirittura condannati a causa delle dichiarazioni formulate nell'esercizio del loro mandato politico; ad archiviare qualsiasi procedimento e a rilasciare le persone detenute per tali motivi, a condizione che le dichiarazioni dei politici in questione non abbiano incitato alla violenza o al rovesciamento della democrazia e dei diritti umani, o li abbiano giustificati;

10.2.5. a sostenere e rafforzare i privilegi e le immunità dei parlamentari di fronte a procedimenti giudiziari a sfondo politico, in particolare quando riguardano dichiarazioni rese da politici nell'esercizio del loro mandato politico;

10.2.6. a riconoscere come eletti i sei candidati sindaci che hanno ricevuto il maggior numero di voti alle elezioni locali del 31 marzo 2019 ma ai quali è stata negata la sindacatura, e a reintegrare i tre sindaci sospesi con decisione del Supremo Consiglio elettorale dell'11 aprile 2019, oppure attuare una soluzione alternativa che rispetti la volontà degli elettori, come raccomandato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) nel suo parere dal titolo «Turchia - La sostituzione di candidati e sindaci eletti», adottato il 19 giugno 2020 e conformemente alla risoluzione 2347(2020) dell'Assemblea, «Nuovo giro di vite contro l'opposizione politica e il dissenso civile in Turchia: l'urgente necessità

di salvaguardare le norme del Consiglio d'Europa »;

10.2.7. ad astenersi dal discriminare gli oppositori politici all'atto di concedere scarcerazioni anticipate dettate dalla necessità di ridurre il sovraffollamento delle carceri a causa della pandemia di Covid-19;

10.2.8. a promuovere una cultura di dibattito politico aperto su tutte le questioni, comprese quelle sensibili, senza l'uso o la minaccia di sanzioni penali contro i politici che esercitano pacificamente il loro mandato politico e a trattare anche le opposizioni di principio come un aspetto necessario e bene accetto di una democrazia viva;

10.2.9. a firmare e ratificare la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE n. 157) e collaborare con i suoi dispositivi di monitoraggio;

10.3. le autorità spagnole:

10.3.1. a rivedere le disposizioni penali in materia di ribellione e sedizione in modo tale da non dar luogo a un'interpretazione tale da rendere inoperante la depenalizzazione dell'organizzazione di referendum illegale, voluta dal legislatore quando ha abrogato questo specifico reato nel 2005, o da consentire l'imposizione di sanzioni sproporzionate per trasgressioni non violente;

10.3.2. a prendere in considerazione la concessione della grazia o comunque la scarcerazione dei politici catalani condannati per il loro ruolo nell'organizzazione del referendum incostituzionale dell'ottobre 2017 e delle relative pacifiche manifestazioni di piazza, e a valutare la rinuncia alle procedure di estradizione contro i politici catalani residenti all'estero e ricercati per gli stessi motivi;

10.3.3. ad archiviare i restanti procedimenti giudiziari a carico dei funzionari di rango inferiore coinvolti nel referendum incostituzionale del 2017 e ad astenersi dal sanzionare i successori dei politici incarcerati per azioni simboliche volte semplicemente a manifestare la loro solidarietà ai detenuti;

10.3.4. ad assicurarsi che le disposizioni del codice penale sull'appropriazione indebita di fondi pubblici siano applicate in modo tale che la responsabilità sorga solo ove si possano accertare perdite reali e quantificate a carico del bilancio o del patrimonio dello Stato;

10.3.5. ad astenersi dal pretendere che i politici catalani detenuti rinneghino le loro radicate opinioni politiche in cambio di un regime carcerario più favorevole o di una possibilità di grazia; tuttavia si può chiedere loro di impegnarsi a perseguire i propri obiettivi politici senza ricorrere a mezzi illegali;

10.3.6. a intavolare un dialogo aperto e costruttivo con tutte le forze politiche della Catalogna, comprese quelle che si oppongono all'indipendenza, al fine di rafforzare la qualità della democrazia della Spagna, uno degli Stati più antichi d'Europa, attraverso l'autorità dello Stato di diritto, il buon governo e il rispetto totale dei diritti umani, senza ricorrere al diritto penale, ma nel pieno rispetto dell'ordine costituzionale della Spagna, e a raggiungere un compromesso che consenta alla Spagna, una forte democrazia europea, di appianare le divergenze politiche, anche su temi delicati;

10.3.7. ad attuare le presenti raccomandazioni nel rispetto dei principi dello stato di diritto quali definiti dal Consiglio d'Europa, prestando la dovuta attenzione al principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge.

