

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **295**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2392

Linee guida sulla portata delle immunità parlamentari di cui usufruiscono i
membri dell'Assemblea parlamentare

Trasmessa l'11 ottobre 2021

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2392 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

Guidelines on the scope of the parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly

Parliamentary Assembly

1. In addition to national regimes, members of the Parliamentary Assembly benefit from a supranational regime of parliamentary immunity conferred by the Statute of the Council of Europe (ETS n° 1) and the General Agreement on Privileges and Immunities of 1949 (ETS n° 2), which could be described as « European » parliamentary immunity. This regime offers functional protection beyond national borders and opens up the scope of parliamentary action, in line with the mission that the Parliamentary Assembly is called upon to fulfil.

2. The Parliamentary Assembly recalls that it regularly reviews the mechanism for the protection of its members, taking into account the changes or challenges faced by national parliaments in the various aspects of parliamentary immunity, with a view to ensuring effective protection of its members and thus of the Assembly, in particular in the light of new political risks.

3. Notwithstanding the fact that the 70-year-old system of immunities has not evolved in the statutory and conventional texts, the Assembly has sought to improve it through successive resolutions in order to

adapt it to the reality of the work of its members and to take account of activities linked to parliamentary diplomacy. It still has a solid legal basis to ensure effective protection of its members and the institution and, at the same time, to avoid abuses.

4. However, the Assembly notes that, in implementing the system of protection for its members, it is now essential to clarify the scope of the current provisions and to lay down clear and objective criteria enabling privileges and immunities to serve their institutional purpose while preventing the possible misuse of privileges by parliamentarians for personal purposes.

5. The Assembly recalls that both the Group of States against Corruption (GRECO) in 2017 and the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly in 2018 recommended that the immunity regime be supplemented and clarified by a set of criteria, in order to prevent immunities and privileges from being invoked in case of real suspicions of corrupt activity.

6. The Assembly therefore considers it appropriate to adopt guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Assembly with a view to clarifying the application of existing rules under the Statute of the Council of Europe, the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and its Additional Protocol. These guidelines do

(1) *Assembly debate* on 27 September 2021 (24th sitting) (see Doc. 15364, report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Mr Tiny Kox). Text adopted by the Assembly on 27 September 2021 (24th sitting).

not create new rights and privileges. They summarise domestic practice, introduce the principles and interpretation established by the European Courts and provide practical information to make the handling of immunity-related claims smoother and provide safeguards against abuse. They will ensure the consistent application of the regime of privileges and immunities in all member States.

7. Furthermore, the Assembly considers that, in view of the absolute and perpetual nature of the immunity guaranteed by Article 14 of the General Agreement on Privileges and Immunities, Rule 73.6 of the Rules of Procedure should be supplemented in order to allow former members of the Assembly to make a request for the defence of their immunities and privileges in relation to an opinion expressed or a vote cast in the exercise of their functions as members of the Assembly.

8. Therefore, the Assembly decides to:

8.1. adopt guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Assembly and, accordingly, to add the following new sub-paragraph d. to Rule 73.6:

« The guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly shall be appended to these Rules of Procedure as a complementary text »;

8.2. replace the second sentence of Rule 73.6 with the following:

« A member or former member may address a request to the President of the Assembly to defend his or her immunity and privileges ».

9. Furthermore, the Assembly notes that the vast majority of its members are unaware of the protection regime from which they benefit and the scope of the immunities granted to them, and considers it essential to promote the existing instruments and mechanisms both among Assembly members and in national parliaments.

10. Finally, the Assembly recalls the importance of the immunity enjoyed by its

members in the exercise of their functions for the unhindered functioning of the Parliamentary Assembly and, referring to its Resolution 1325 (2003) « Immunities of members of the Parliamentary Assembly », and its Resolution 2087 (2016) and Recommendation 2083 (2016) « Introduction of sanctions against parliamentarians », reminds member States of their existing obligations; it calls on them to ensure scrupulous compliance with their commitments under the Statute and the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and its Additional Protocol.

Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly

1. The following principles pursue the objective of clarifying the application of the existing rules under the Statute of the Council of Europe, the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and the Additional Protocol thereto.

2. The members of the Parliamentary Assembly enjoy privileges and immunities which serve to preserve the integrity of the Assembly and ensure the independence of its members in the discharge of their office. They are granted by Article 40 of the Statute of the Council of Europe, Articles 13 to 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe and Article 3 of the Additional Protocol thereto.

3. Their practical implementation is further detailed in the Rules of Procedure and relevant Assembly resolutions⁽²⁾ bearing in mind:

the need to protect the independence of the Assembly;

the functional purpose underlying the concept of immunities;

existing precedents.

(2) In particular Resolution 1325 (2003), Resolution 1490 (2003) and Resolution 2127 (2016).

4. The parliamentary immunity is not a member's personal privilege but an institutional privilege which members enjoy in their individual capacity.

Absolute immunity in respect of words spoken and votes cast (Article 14 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe)

5. Freedom of expression is the most valuable tool enabling members to exercise their duties and it enjoys enhanced protection.

6. Therefore, the immunity guaranteed by Article 14 of the General Agreement:

6.1. is absolute, permanent and perpetual in nature; it continues to apply after the end of a member's mandate; it cannot be waived by the Parliamentary Assembly or the national parliament;

6.2. is an institutional privilege; a member or a former member has no liberty to waive or renounce it;

6.3. applies to all legal proceedings (criminal, civil or administrative) which may arise in relation to words spoken and votes cast. As a corollary, no parliamentarian covered by such an immunity should be heard, including as a witness to testify concerning information obtained confidentially in the performance of their parliamentary duties which they do not see fit to disclose;

6.4. has an autonomous scope, which could be different from the scope of the absolute immunity which protects national parliamentarians, to be established bearing in mind relevant statutory provisions, the case law of the European jurisdictions and relevant Assembly practices;

6.5. given the exceptional protection, covers merely what is strictly necessary for the Assembly members to perform their duties, to carry out respectful debate or to express critical positions while precluding the misuse of the privileges and immunities for personal benefit. With this in mind, it does not cover activities prohibited by the

Code of Conduct such as, for instance, paid advocacy;

6.6. covers votes cast and opinions expressed by the members of the Parliamentary Assembly « in the exercise of their functions » bearing in mind the present-day definition of core functions of the Assembly members;

6.7. could, in addition to covering statements made by members during the debate in the plenary or during the meetings of the committees and sub-committees, be also extended to oral and written statements made by members outside official premises as well as to other activities performed by them in their capacity as Assembly members if there is an obvious and direct connection between these statements or activities and the exercise of their functions as Assembly members⁽³⁾;

6.8. does not cover an inquiry into bribery-related offences (for example offering or requesting undue advantages in return for certain voting behaviour) given that those offences do not pertain to opinions expressed or/and votes cast.

7. It is the responsibility of the competent national court to recognise that a member or a former member enjoys absolute immunity owing to the direct and obvious link to his or her parliamentary functions. By doing so, the relevant Council of Europe bodies and national jurisdiction must co-operate so as to avoid any conflict in the interpretation and application of the provisions of the Statute and the General Agreement.⁽⁴⁾

8. Where a request for waiver of immunity is submitted to it by a national authority, the Assembly must first of all ascertain whether the facts giving rise to the request for waiver are covered by Article 14 of the

(3) For instance, when a member carries out duties following an official decision by a competent Assembly body (e.g. election observation, visits in the context of the monitoring procedure, a fact-finding visit of a committee rapporteur in a member State).

(4) Consequently, where the national authority is informed of the fact that that member has made a request for defence of that immunity, it should stay the judicial proceedings.

Protocol, in which case immunity cannot be waived.

Immunity from detention and prosecution (Article 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe).

9. The purpose of this immunity is to protect a parliamentarian from undue pressure which could be exercised against him or her in respect of acts which do not constitute a part of typical parliamentary activities and applies as follows:

9.1. the members of the Parliamentary Assembly enjoy the immunity provided for in Article 15 during the Assembly sessions. The term « during the sessions » covers the whole parliamentary year in view of the continuous activity of the Assembly and its bodies;

9.2. members of the Assembly enjoy the immunities secured by this provision when they are no longer members of their national parliament, and do so until their replacement as members of the Assembly or until the opening of the next session;

9.3. according to the Statute, protection afforded to members of the Assembly applies during their Assembly mandate. It could also cover proceedings initiated prior to becoming a member of the Assembly as long as those proceedings contain evidence of *fumus persecutionis*. This position, which intends to make protection fully effective, is in line with practices existing in several member States and does not contradict the Statute in that it links the acquisition of immunity to the beginning of the term of office. Nor does it contradict to the principle of the functionality of parliamentary immunity in that the protection will only be granted if factual elements indicate that the intention underlying the legal proceeding pre-dating the mandate of an Assembly member is to damage a member's political activity and thus the Assembly. In all other cases if the prosecution is for no other reason than the proper administration of justice, immunity has to be lifted at the request of the national authority;

9.4. immunity cannot be invoked in the case of *flagrante delicto*. As the objective of this provision is to quickly restore public order and reduce the risk of evidence disappearing, its use by national authorities shall not be inspired by concerns unrelated to the proper administration of justice⁽⁵⁾;

9.5. at all stages when parliamentary immunity is waived the presumption of innocence must be respected;

9.6. when considering a request to waive the immunity the Assembly has to consider the following elements: legal proceedings initiated against the member do not jeopardise the proper functioning of the Parliamentary Assembly, and the request must be serious, that is not be inspired by reasons other than that of dispensing justice.⁽⁶⁾ If neither of these elements could be established, the Assembly should normally propose to waive immunity;

9.7. the immunity cannot be waived except by the Assembly at the request of a « competent authority » of the member State concerned. The competent authority is the judge in charge of the case, but it could also be the public prosecutor or the Minister of Justice. The request to waive immunity may be submitted by an authority of a member State other than the one of which the member in question is a national;

(5) In the case of a strong assumption that a member was groundlessly deprived of his or her privileges by the application of the provision on *flagrante delicto*, the President could take an initiative to assert the privilege and immunity of the member concerned. The member could also petition the President to defend his or her immunities.

(6) To consider if there are reasons which may be behind legal proceedings at stake the following elements could be taken into account: the broader political and legal context in which the legal proceedings against a member were launched; the timing of the prosecution; any indication of specific and personal targeting; a member's specific status and activities, even though the absence of a particular political status does not rule out political motivation behind the legal proceedings; the gravity of charges in comparison to what an ordinary citizen would face and the sufficient connection with the objectives of criminal justice; uncertainty as to the status and sources of the evidence presented as a basis for charges; the reasoning and the elements on which the request for waiver of immunity is based; the means to defend him or herself.

9.8. where members are required to appear as witnesses or expert witnesses, there is no need to request a waiver of immunity, provided that they will not be obliged to appear on a date or at a time which prevents them from performing their parliamentary duties, or makes it difficult for them to perform those duties, or that they will be able to provide a statement in writing or in any other form which does not make it difficult for them to perform their parliamentary duties;

9.9. detention of an Assembly member requires very serious grounds as it prevents him or her from taking up his or her seat or representing the voters and in this way jeopardises the independence of the legislative and the effectiveness of the electoral process designed to determine the will of the people. Where there are no indications that the suspect will evade justice the proper conduct of the investigation shall be ensured, if possible, by other security measures (for example release on bail).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2392 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire

Assemblée parlementaire

1. En complément des régimes nationaux, les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient d'un régime supranational d'immunité parlementaire conféré par le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et l'Accord général sur les privilèges et immunités de 1949 (STE n° 2), qu'on pourrait qualifier d'immunité parlementaire « européenne ». Ce régime offre une protection fonctionnelle au-delà des frontières nationales et permet d'ouvrir le champ d'action parlementaire, en adéquation avec la mission que l'Assemblée parlementaire est appelée à remplir.

2. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'elle examine régulièrement le mécanisme de protection de ses membres en prenant en compte les changements ou défis auxquels sont confrontés les parlements nationaux dans les différents aspects de l'immunité parlementaire, avec le souci de garantir une protection efficace de ses membres et, partant, de l'Assemblée, notamment à la lumière des nouveaux risques politiques.

3. Nonobstant le fait que le régime des immunités, vieux de 70 ans, n'ait pas

évolué dans les textes statutaires et conventionnels, l'Assemblée a veillé à l'améliorer par ses résolutions successives, pour l'adapter à la réalité du travail de ses membres, et prendre en compte les activités liées à la diplomatie parlementaire. Elle dispose d'une base juridique toujours solide pour garantir une protection effective de ses membres et de l'institution et, en même temps, éviter les abus.

4. Toutefois, l'Assemblée constate que, dans la mise en œuvre du régime de protection de ses membres, il est désormais indispensable de clarifier la portée des dispositions actuelles et de fixer des critères clairs et objectifs permettant aux privilèges et immunités de répondre à leur finalité institutionnelle tout en prévenant l'éventuel détournement des privilèges par les parlementaires à des fins personnelles.

5. L'Assemblée rappelle que tant le Grouped'États contre la Corruption (GRECO) en 2017 que le Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire en 2018 avaient formulé la recommandation de compléter et clarifier le régime des immunités par un ensemble de critères, afin d'éviter que les immunités et privilèges puissent être invoqués en cas de soupçons réels d'activité de corruption.

6. Par conséquent, l'Assemblée juge opportun de se doter de lignes directrices

(1) *Discussion par l'Assemblée le 27 septembre 2021 (24^e séance) (voir Doc. 15364, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Tiny Kox). Texte adopté par l'Assemblée le 27 septembre 2021 (24^e séance).*

sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée ayant pour objectif de clarifier l'application des règles existantes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel. Ces lignes directrices ne créent pas de nouveaux droits et privilèges. Elles résument les pratiques internes, introduisent les principes et l'interprétation définis par les juridictions européennes et fournissent des informations pratiques pour rendre plus fluide le traitement des demandes liées aux immunités et fournir des garanties contre les abus. Elles garantiront l'application cohérente du régime des privilèges et immunités dans l'ensemble des États membres.

7. Par ailleurs, l'Assemblée estime que, compte tenu de la nature absolue et perpétuelle de l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités, l'article 73.6 du Règlement devrait être complété afin de permettre aux anciens membres de l'Assemblée de présenter une demande en vue de défendre leurs immunités et privilèges en relation avec une opinion exprimée ou un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions en tant que membre de l'Assemblée.

8. Par conséquent, l'Assemblée décide:

8.1. de se doter de lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée et, en conséquence, d'ajouter à l'article 73.6 le nouvel alinéa d. suivant:

« Les lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire sont annexées au présent Règlement en tant que texte pararéglementaire »;

8.2. de replacer la deuxième phrase de l'article 73.6 comme suit:

« Un membre ou un ancien membre peut adresser au Président de l'Assemblée une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges ».

9. Par ailleurs, l'Assemblée constate que l'immense majorité de ses membres n'a pas connaissance du régime de protection dont ils bénéficient ni de la portée des immunités qui leur sont reconnues, et considère qu'il est indispensable de promouvoir les instruments et mécanismes existants tant auprès des membres de l'Assemblée que des parlements nationaux.

10. Enfin, l'Assemblée rappelle l'importance de l'immunité dont bénéficient ses membres dans l'exercice de leurs fonctions pour assurer à l'Assemblée parlementaire un fonctionnement sans entraves et, en se référant à sa Résolution 1325 (2003) « Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire », et ses Résolution 2087 (2016) et Recommandation 2083 (2016) « Sanctions à l'encontre des parlementaires », elle rappelle aux États membres les obligations déjà existantes; elle leur demande de veiller scrupuleusement au respect de leurs engagements découlant du Statut et de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel.

Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire.

1. Les principes suivants poursuivent l'objectif de clarifier l'application des règles existantes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel.

2. Les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent de privilèges et immunités ayant pour objet de préserver l'intégrité de l'Assemblée et garantir l'indépendance de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Ces privilèges et immunités sont conférés par l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, les articles 13 à 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et l'article 3 de son Protocole additionnel.

3. Leur mise en œuvre pratique, précisée dans le Règlement et les résolutions perti-

nelles de l'Assemblée⁽²⁾, se doit de tenir compte des éléments suivants:

la nécessité de protéger l'indépendance de l'Assemblée;

l'objectif fonctionnel qui sous-tend le concept d'immunités;

les précédents.

4. L'immunité parlementaire ne relève pas d'un privilège personnel des membres, mais d'un privilège institutionnel dont chaque membre jouit à titre individuel.

Immunité absolue en ce qui concerne les opinions et les votes émis (article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)

5. La liberté d'expression étant l'outil le plus précieux permettant aux membres d'exercer leurs fonctions, elle bénéficie d'une protection renforcée.

6. C'est pourquoi l'immunité garantie par l'article 14 de l'Accord général:

6.1. revêt un caractère absolu, permanent et perpétuel; elle continue de s'appliquer après la fin du mandat des membres, et ne peut pas être levée par l'Assemblée parlementaire ou le parlement national;

6.2. constitue un privilège institutionnel, de sorte qu'aucun membre ou ancien membre n'est en droit de demander sa levée ou d'y renoncer;

6.3. s'applique à toutes les procédures judiciaires (pénales, civiles ou administratives) qui pourraient résulter de paroles prononcées ou de votes émis, de sorte qu'aucun parlementaire couvert par une telle immunité ne peut être entendu, y compris en qualité de témoin, concernant des informations obtenues confidentiellement dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et qu'il ne juge pas opportun de divulguer;

6.4. a une portée autonome pouvant différer de celle de l'immunité absolue qui protège les parlementaires nationaux, qu'il

convient de déterminer en tenant compte des dispositions statutaires pertinentes, de la jurisprudence des juridictions européennes et des pratiques pertinentes de l'Assemblée;

6.5. couvre uniquement, compte tenu de son caractère exorbitant, ce qui est strictement nécessaire aux membres de l'Assemblée pour exercer leurs fonctions, mener un débat respectueux ou exprimer des positions critiques, tout en proscrivant l'utilisation abusive des privilèges et immunités à des fins personnelles; dans cette optique, l'immunité ne couvre pas les activités interdites par le Code de conduite s'agissant par exemple de défendre les intérêts particuliers en échange d'une contrepartie financière;

6.6. couvre les votes émis et les opinions exprimées par les membres de l'Assemblée parlementaire « dans l'exercice de leurs fonctions », compte tenu de la définition actuelle des fonctions essentielles des intéressés;

6.7. pourrait, en plus de couvrir les déclarations faites par les membres pendant les débats en plénière ou les réunions des commissions et sous-commissions, être étendue aux déclarations orales et écrites faites par les membres en dehors de locaux officiels, ainsi qu'à d'autres activités accomplies par les intéressés en leur qualité de membres de l'Assemblée s'il existe un lien évident et direct entre ces déclarations ou activités et l'exercice de leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée⁽³⁾;

6.8. ne couvre pas une enquête sur les infractions liées à la corruption (par exemple, offrir ou demander des avantages indus en échange d'un certain comportement de vote) étant donné que ces infractions ne concernent pas les opinions exprimées et/ou les votes émis;

7. Il appartient à la juridiction nationale compétente de reconnaître qu'un membre

(2) En particulier les Résolution 1325 (2003), Résolution 1490 (2003) et Résolution 2127 (2016).

(3) Par exemple, lorsqu'un membre exerce des fonctions sur décision officielle d'un organe compétent de l'Assemblée (par exemple, observation d'élections, visites dans le cadre de la procédure de suivi, visite d'information d'un rapporteur de commission dans un État membre, etc.)

ou un ancien membre bénéficie de l'immunité absolue en raison du lien direct et évident avec ses fonctions parlementaires. Ce faisant, les organes compétents du Conseil de l'Europe et la juridiction nationale doivent coopérer afin d'éviter tout conflit dans l'interprétation et l'application des dispositions du Statut et de l'Accord général ⁽⁴⁾.

8. Lorsqu'une demande de levée d'immunité lui est soumise par une autorité nationale, l'Assemblée doit tout d'abord vérifier si les faits à l'origine de ladite demande entrent dans le champ d'application de l'article 14 du Protocole, auquel cas ladite demande doit être rejetée.

Exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire (article 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe).

9. Cette immunité a pour but de protéger les parlementaires contre les pressions indues qui pourraient s'exercer sur eux au titre d'actes ne relevant pas des activités parlementaires habituelles et s'applique comme suit:

9.1. les membres de l'Assemblée parlementaire bénéficient de l'immunité prévue à l'article 15 pendant « la durée des sessions » de l'Assemblée: une formule couvrant en fait toute l'année parlementaire en raison de l'activité continue de cette institution et de ses organes;

9.2. les membres de l'Assemblée jouissent des immunités garanties par cette disposition lorsqu'ils ne sont plus membres de leur parlement national, et ce jusqu'à leur remplacement comme membres de l'Assemblée ou jusqu'à l'ouverture de la session suivante;

9.3. selon le Statut, la protection accordée aux membres de l'Assemblée s'applique pendant leur mandat à l'Assemblée. Elle pourrait également couvrir les procédures engagées à leur encontre avant de devenir membre de l'Assemblée, dès lors que

(4) Par conséquent, lorsque l'autorité nationale est informée du fait que le membre en cause a présenté une demande de défense de cette immunité, elle devrait suspendre la procédure judiciaire.

ces procédures contiennent des preuves de *fumus persecutionis*. Cette position, qui vise à rendre la protection pleinement effective, est conforme aux pratiques existant dans plusieurs États membres et ne contredit pas le Statut en ce qu'il lie l'acquisition de l'immunité au début du mandat. Elle n'est pas non plus en contradiction avec le principe de fonctionnalité de l'immunité parlementaire dans la mesure où la protection ne sera accordée que si des éléments factuels indiquent que l'intention sous-jacente à la procédure judiciaire antérieure au mandat d'un membre de l'Assemblée est de porter atteinte à l'activité politique d'un membre et donc à l'Assemblée. Dans tous les autres cas, si les poursuites n'ont d'autre but que la bonne administration de la justice, l'immunité doit être levée à la demande de l'autorité nationale;

9.4. l'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant délit; l'objectif de cette disposition étant de rétablir rapidement l'ordre public et de réduire le risque de disparition des preuves, son utilisation par les autorités nationales ne doit pas être inspirée par des préoccupations sans rapport avec la bonne administration de la justice ⁽⁵⁾;

9.5. la présomption d'innocence doit être respectée à toutes les étapes des procédures de levée de l'immunité;

9.6. lors de l'examen d'une demande de levée de l'immunité, l'Assemblée doit prendre en considération les éléments suivants: les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée parlementaire et la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice ⁽⁶⁾; si aucun de ces éléments ne peut

(5) En cas de forte présomption qu'un membre a été privé sans raison de ses privilèges par l'application de la disposition relative au flagrant délit, le Président peut prendre une initiative pour faire valoir le privilège et l'immunité de l'intéressé. Ce dernier peut également s'adresser au Président pour le prier de défendre son immunité et ses privilèges.

(6) Pour déterminer s'il existe des raisons ayant motivé la procédure judiciaire en cause, les éléments suivants peuvent être pris en compte: le contexte

être établi, l'Assemblée doit normalement proposer de lever l'immunité;

9.7. l'immunité ne peut être levée que par l'Assemblée à la demande d'une « autorité compétente » de l'État membre concerné. L'autorité compétente est ordinairement le juge chargé de l'affaire, mais il peut aussi s'agir du procureur général ou du ministre de la Justice; la demande de levée d'immunité peut éventuellement être présentée par une autorité d'un État mem-

politique et juridique plus large dans lequel les poursuites judiciaires à l'encontre d'un membre ont été lancées; le moment où les poursuites ont été engagées; toute indication d'un ciblage spécifique et personnel; le statut et les activités spécifiques du membre visé, même si l'absence d'un statut politique particulier n'exclut pas forcément une quelconque motivation politique derrière la procédure judiciaire; la gravité des charges par rapport aux accusations qui seraient portées à l'encontre d'un citoyen ordinaire pour les mêmes faits et un lien suffisant avec les objectifs de la justice pénale; l'incertitude entourant le poids et l'origine des preuves présentées pour étayer les accusations; le raisonnement et les éléments sur lesquels se fonde la demande de levée d'immunité; les moyens de la défense.

bre autre que celui dont le membre en question est ressortissant;

9.8. lorsqu'un membre doit comparaître en qualité de témoin ou d'expert, il n'est pas nécessaire de demander la levée de son immunité, à condition que l'intéressé ne soit pas obligé de comparaître à une date ou à une heure qui empêcherait ou gênerait l'exercice de ses fonctions parlementaires, ou qu'il puisse être en mesure de communiquer une déclaration par écrit ou sous toute autre forme ne compliquant pas cet exercice;

9.9. la détention d'un membre de l'Assemblée nécessite des motifs très graves, dans la mesure où elle l'empêche d'occuper son siège ou de représenter les électeurs et compromet de ce fait aussi bien l'indépendance du pouvoir législatif que l'efficacité du processus électoral destiné à déterminer la volonté du peuple. Lorsque rien n'indique que le suspect se soustraira à la justice, le bon déroulement de l'enquête devrait être assuré, si possible, par d'autres mesures de sûreté (par exemple, la libération sous caution).

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2392 (2021)

Versione provvisoria

Linee guida sulla portata dell'immunità parlamentari di cui usufruiscono i membri dell'assemblea parlamentare

Relatore: Tiny KOX (Paesi Bassi, GUE)

Assemblea parlamentare

1. In aggiunta ai regimi nazionali, i membri dell'Assemblea parlamentare beneficiano di un regime sovranazionale di immunità parlamentare conferito dallo Statuto del Consiglio d'Europa (STE n. 1) e dall'Accordo generale sui privilegi e le immunità del 1949 (STE n. 2) che potrebbe essere definito come immunità parlamentare « europea ». Tale regime offre una protezione funzionale al di là delle frontiere nazionali e amplia la portata dell'azione parlamentare, in linea con la missione che l'Assemblea parlamentare è chiamata a svolgere.

2. L'Assemblea parlamentare ricorda che essa rivede regolarmente il meccanismo di protezione dei suoi membri, tenendo conto dei cambiamenti o delle sfide che i Parlamenti nazionali affrontano rispetto ai vari profili dell'immunità parlamentare, allo scopo di garantire una protezione efficace dei suoi membri e quindi dell'Assemblea, in particolare alla luce dei nuovi rischi politici.

3. Per quanto il sistema di immunità, vecchio di 70 anni, non si sia evoluto nei testi statutari e convenzionali, l'Assemblea ha cercato di migliorarlo mediante risoluzioni successive per adeguarlo alla realtà del lavoro dei suoi membri e per tener

conto delle attività connesse alla diplomazia parlamentare. Essa dispone di una base giuridica ancora solida per garantire un'efficace protezione dei suoi membri e dell'istituzione evitando allo stesso tempo gli abusi.

4. L'Assemblea rileva però che, nell'attuare il sistema di protezione dei suoi membri, è ormai essenziale chiarire la portata delle attuali disposizioni e stabilire criteri chiari e oggettivi che consentano ai privilegi e alle immunità di servire il loro scopo istituzionale, impedendo nel contempo il possibile abuso dei privilegi da parte dei parlamentari a fini personali.

5. L'Assemblea ricorda che sia il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) nel 2017, sia l'Organo d'inchiesta indipendente sulle accuse di corruzione all'interno dell'Assemblea parlamentare nel 2018, hanno raccomandato di completare e chiarire il regime di immunità con una serie di criteri, onde evitare che immunità e privilegi siano invocati in caso di fondato sospetto di attività corruttiva.

6. L'Assemblea reputa quindi opportuno adottare delle linee guida sulla portata delle immunità parlamentari di cui usufruiscono i membri dell'Assemblea, al fine di chiarire l'applicazione delle norme esistenti ai sensi dello Statuto del Consiglio d'Europa, dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa e del suo protocollo aggiuntivo. Tali linee guida non cre-

ano nuovi diritti e privilegi. Esse riassumono la pratica nazionale, introducono i principi e l'interpretazione stabiliti dalle Corti europee e forniscono informazioni pratiche per rendere più fluido il trattamento delle richieste di immunità e fornire garanzie contro gli abusi. Esse garantiranno l'applicazione coerente del regime dei privilegi e delle immunità in tutti gli Stati membri.

7. Inoltre, l'Assemblea ritiene che, vista la natura assoluta e perpetua dell'immunità garantita dall'art. 14 dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità, occorrerebbe completare l'art. 73.6 del Regolamento per consentire agli ex membri dell'Assemblea di presentare una richiesta di difesa delle loro immunità e privilegi in relazione a un'opinione espressa o un voto dato nell'esercizio delle loro funzioni di membri dell'Assemblea.

8. Pertanto, l'Assemblea decide di:

8.1 adottare linee guida sulla portata delle immunità parlamentari di cui usufruiscono i membri dell'Assemblea e, di conseguenza, aggiungere all'art. 73.6 la seguente nuova lettera d):

«Le linee guida sulla portata delle immunità parlamentari di cui usufruiscono i membri dell'Assemblea parlamentare sono allegate al presente Regolamento come testo complementare »;

8.2 sostituire la seconda frase dell'art. 73.6 con la seguente

«Un membro o un ex membro può indirizzare al Presidente dell'Assemblea una richiesta di difesa della propria immunità e dei propri privilegi ».

9. L'Assemblea rileva inoltre che la grande maggioranza dei suoi membri non è a conoscenza del regime di protezione di cui gode e della portata delle immunità loro conferite, e ritiene essenziale promuovere gli strumenti e i meccanismi esistenti sia tra i membri dell'Assemblea che nei Parlamenti nazionali.

10. Infine, l'Assemblea richiama l'importanza dell'immunità di cui usufruiscono i suoi membri nell'esercizio delle loro fun-

zioni ai fini di un funzionamento senza intralci dell'Assemblea parlamentare e, facendo riferimento alla sua risoluzione 1325 (2003), «L'immunità dei membri dell'Assemblea parlamentare», e alla sua risoluzione 2087 (2016) e raccomandazione 2083 (2016), «L'introduzione di sanzioni a carico dei parlamentari», rammenta agli Stati membri i loro obblighi in essere; essa li esorta a garantire il rispetto scrupoloso dei loro impegni ai sensi dello Statuto e dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa e del suo protocollo aggiuntivo.

Linee guida sulla portata delle immunità parlamentari di cui usufruiscono i membri dell'Assemblea parlamentare

11. I seguenti principi mirano a chiarire l'applicazione delle norme esistenti ai sensi dello Statuto del Consiglio d'Europa, dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa e del suo protocollo aggiuntivo.

12. I membri dell'Assemblea parlamentare usufruiscono di privilegi e immunità aventi lo scopo di preservare l'integrità dell'Assemblea e garantire l'indipendenza dei suoi membri nell'esercizio delle loro funzioni. Essi sono conferiti dall'art. 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa, dagli articoli da 13 a 15 dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa e dall'art. 3 del suo protocollo aggiuntivo.

13. La loro attuazione pratica, ulteriormente dettagliata nel Regolamento e nelle risoluzioni pertinenti dell'Assemblea, deve tenere conto:

della necessità di proteggere l'indipendenza dell'Assemblea;

dello scopo funzionale sotteso al concetto di immunità;

dei precedenti.

14. L'immunità parlamentare non è un privilegio personale dei membri, ma un privilegio istituzionale di cui i membri usufruiscono a titolo individuale.

Immunità assoluta per le parole pronunciate e i voti dati (art. 14 dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa).

15. La libertà di espressione, essendo lo strumento più prezioso che permette ai membri di esercitare le loro funzioni, beneficia di una protezione rafforzata.

16. Pertanto, l'immunità garantita dall'art. 14 dell'Accordo generale:

16.1 ha carattere assoluto, permanente e perpetuo; continua ad applicarsi dopo la fine del mandato dei membri; non può essere revocata dall'Assemblea parlamentare o dal Parlamento nazionale;

16.2 è un privilegio istituzionale; un membro o un ex membro non ha la facoltà di chiederne la revoca o di rinunciarvi;

16.3 si applica a tutti i procedimenti giudiziari (penali, civili o amministrativi) che possano trarre origine dalle parole pronunciate o dai voti dati. Ne consegue che nessun parlamentare coperto da tale immunità può essere audito, anche come testimone, per riferire informazioni, ottenute in modo confidenziale nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari, che non ritenga opportuno rivelare;

16.4 ha una portata autonoma, che può differire da quella dell'immunità assoluta che tutela i parlamentari nazionali, e che va stabilita alla luce delle disposizioni statutarie pertinenti, della giurisprudenza delle giurisdizioni europee e delle prassi pertinenti dell'Assemblea;

16.5 data l'eccezionalità della protezione, copre solo ciò che è strettamente necessario ai membri dell'Assemblea per assolvere le loro funzioni, svolgere un dibattito rispettoso o esprimere posizioni critiche, precludendo l'uso improprio dei privilegi e delle immunità a fini personali. In tale ottica, essa non copre le attività vietate dal Codice di condotta come, ad esempio, il patrocinio a pagamento.

16.6 copre i voti dati e le opinioni espresse dai membri dell'Assemblea parlamentare « nell'esercizio delle loro funzioni », tenendo presente l'attuale definizione delle funzioni essenziali dei membri dell'Assemblea;

16.7 potrebbe, oltre a coprire le dichiarazioni fatte dai membri durante il dibattito in Aula o durante le riunioni delle commissioni e delle sottocommissioni, essere estesa anche alle dichiarazioni verbali e scritte fatte dai membri al di fuori delle sedi ufficiali, nonché ad altre attività da loro realizzate in qualità di membri dell'Assemblea, ove vi sia un collegamento evidente e diretto fra tali dichiarazioni o attività e l'esercizio delle loro funzioni in qualità di membri dell'Assemblea;

16.8 non copre un'indagine su reati di corruzione (ad esempio l'offerta o la richiesta di vantaggi indebiti in cambio di un certo orientamento del voto), poiché tali reati non riguardano le opinioni espresse e/o i voti dati.

17. Spetta al giudice nazionale competente riconoscere che un membro o un ex membro gode dell'immunità assoluta a causa del collegamento diretto e palese con le sue funzioni parlamentari. Così facendo, gli organi competenti del Consiglio d'Europa e la giurisdizione nazionale devono cooperare onde evitare qualsiasi conflitto nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni dello Statuto e dell'Accordo generale.

18. Quando una richiesta di revoca dell'immunità le viene presentata da un'autorità nazionale, l'Assemblea deve innanzitutto verificare se i fatti all'origine di tale richiesta siano contemplati dall'art. 14 del Protocollo, nel qual caso l'immunità non può essere revocata.

Immunità dalla detenzione e dall'azione penale (art. 15 dell'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa).

19. Questa immunità mira a proteggere i parlamentari da pressioni indebite che potrebbero essere esercitate su di essi per atti che non rientrano nelle tipiche attività parlamentari e si applica come segue:

19.1 i membri dell'Assemblea parlamentare usufruiscono dell'immunità prevista dall'art. 15 durante le sessioni dell'Assemblea. L'espressione « durante le sessioni » copre l'intero anno parlamentare in

ragione dell'attività continua dell'istituzione e dei suoi organi;

19.2 i membri dell'Assemblea usufruiscono delle immunità garantite da questa disposizione quando non sono più membri del loro Parlamento nazionale, e ciò fino alla loro sostituzione come membri dell'Assemblea o fino all'apertura della sessione successiva;

19.3 secondo lo Statuto, la protezione accordata ai membri dell'Assemblea si applica durante il loro mandato assembleare. Può anche coprire i procedimenti iniziati prima che diventassero membri dell'Assemblea, purché tali procedimenti contengano prove di *fumus persecutionis*. Questa posizione, tesa a rendere la protezione pienamente efficace, è in linea con le pratiche vigenti in più Stati membri e non contraddice lo Statuto in quanto collega l'acquisizione dell'immunità all'inizio del mandato. Tantomeno contraddice il principio della funzionalità dell'immunità parlamentare, poiché la protezione sarà concessa solo se elementi fattuali indicano che l'intenzione sottesa al procedimento giudiziario precedente il mandato di un membro dell'Assemblea è quella di arrecare danno all'attività politica di un membro e quindi all'Assemblea. In tutti gli altri casi, se il procedimento non ha altro scopo che la corretta amministrazione della giustizia, l'immunità deve essere revocata su richiesta dell'autorità nazionale;

19.4 l'immunità non può essere invocata in caso di flagranza di reato. Poiché l'obiettivo di tale disposizione è il rapido ristabilimento dell'ordine pubblico e la riduzione del rischio di sparizione delle prove, il suo utilizzo da parte delle autorità nazionali non deve essere ispirato da preoccupazioni estranee alla buona amministrazione della giustizia;

19.5 la presunzione d'innocenza deve essere rispettata in tutte le fasi del procedimento di revoca dell'immunità parlamentare;

19.6 nell'esaminare una richiesta di revoca dell'immunità, l'Assemblea deve prendere in considerazione i seguenti elementi: i procedimenti giudiziari avviati contro il membro non devono mettere a repentaglio il buon funzionamento dell'Assemblea parlamentare, e la richiesta deve essere seria, vale a dire mossa da non altro motivo che quello di rendere giustizia. Qualora nessuno di tali elementi possa essere stabilito, l'Assemblea dovrebbe proporre di norma la revoca dell'immunità;

19.7 l'immunità non può essere revocata se non dall'Assemblea su richiesta di una « autorità competente » dello Stato membro interessato. L'autorità competente è il giudice incaricato del caso, ma potrebbe essere anche il pubblico ministero o il Ministro della giustizia. La richiesta di revoca dell'immunità può essere presentata da un'autorità di uno Stato membro diverso da quello di cui il membro in questione ha la cittadinanza;

19.8 qualora un membro sia chiamato a comparire come testimone o come perito, non occorre chiedere la revoca della sua immunità, a condizione che non sia obbligato a comparire in una data o in un'ora che gli/le impedisca di esercitare le sue funzioni parlamentari o gli/le renda difficile l'esercizio di tali funzioni, o che possa fornire una dichiarazione per iscritto o in qualsiasi altra forma che non renda difficile l'esercizio delle stesse;

19.9 la detenzione di un membro dell'Assemblea richiede motivi molto gravi poiché gli/le impedisce di occupare il suo seggio o di rappresentare gli elettori e in tal modo mette a repentaglio l'indipendenza del potere legislativo e l'efficacia del processo elettorale inteso a determinare la volontà popolare. Se niente indica che l'indagato si sottrarrà alla giustizia, il corretto svolgimento delle indagini deve essere garantito, se possibile, mediante altre misure cautelari (ad esempio il rilascio su cauzione).



180122196610