

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 94

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2171 (2017)

« Il controllo parlamentare della corruzione:
la cooperazione dei Parlamenti con i media investigativi »

Trasmessa il 7 luglio 2017

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2171 (2017) ⁽¹⁾

Provisional version

Parliamentary scrutiny over corruption: parliamentary cooperation with the investigative media

PARLIAMENTARY ASSEMBLY.

1. Corruption undermines States' democratic and economic systems. Combating this threat is essential in defending European values and must continue to be a priority for both the Council of Europe and its member States. The Parliamentary Assembly is firmly resolved to do its utmost to strengthen the parliamentary dimension of this fight, in particular through its Anti-Corruption Platform.

2. National parliaments have a vital role to play, not only through their lawmaking but also by encouraging integrity within their own ranks, by setting an example in terms of transparency and by strengthening cooperation with civil society and in particular with the media.

3. Investigative journalism is a key weapon in tackling corruption and, in some cases, it is perhaps the only really effective external method of prevention. Many cases of corruption would never have come to light if it hadn't been for the patient, difficult and dangerous work done by journalists and the courage of whistleblowers. The Assembly therefore considers

investigative journalism to be a « public asset », which should be given more recognition and support. The Assembly notes that financing investigative journalism through only private or only State-controlled sources could lead to lack of trust in the issues investigated.

4. National parliaments should actively seek synergies with investigative journalists and media in fighting corruption and financial misappropriation and more broadly speaking in promoting good governance. The Assembly firmly believes that closer co-operation between parliaments and investigative journalists would strengthen the role and credibility of parliaments in tackling corruption and increase citizens' confidence in democratic institutions and the media.

5. An environment that is conducive to investigative journalism – and more generally to freedom of information and of the media – requires firstly that journalists are given effective protection against any violation of their safety and their physical integrity, any unlawful detention, any attempt to intimidate them or any undue pressure on their independence. The Assembly constantly underlines this. However, other conditions are also necessary to ensure that investigative journalism can do more to contribute to the common cause of combating corruption.

6. The Assembly therefore recommends that member States of the Council of Europe do more to include the role of inve-

1. *Assembly debate* on 27 June 2017 (22nd Sitting) (see Doc. 14274, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Gülsün Bilgehan). *Text adopted by the Assembly* on 27 June 2017 (22nd Sitting).

See also Recommendation 2106 (2017).

stigative journalism in their anti-corruption strategies and, to this end:

6.1. enact laws that ensure the widest possible access to information;

6.2. put in place financial mechanisms to support investigative journalism without compromising its independence;

6.3. provide adequate protection to whistle-blowers, including by limiting any risk they might face of criminal proceedings or retaliatory action;

7. In particular, the Assembly recommends that national parliaments:

7.1. as regards access to information:

7.1.1. ensure that the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205) is ratified as soon as possible, if their country has not already done so;

7.1.2. include the revision and improvement of laws on access to information on the parliamentary agenda; such laws should, *inter alia*:

7.1.2.1. also apply to parliaments and guarantee transparency with regard to the financial interests of all their members;

7.1.2.2. stipulate that data concerning the owners and the actual beneficiaries of companies are easily accessible to the public at large and to investigative journalists in particular;

7.2. as regards financial support for investigative journalism:

7.2.1. study, in close collaboration with national associations of journalists, the establishment of a national fund for investigative journalism, whose statutes should guarantee that they are non-profit and that its management is transparent and independent of politics; make provisions to ensure that this national fund could receive public subsidies and private donations whose transparency must be guaranteed;

7.2.2. include in the annual budget a subsidy for the funding of projects entailing enquiries, reporting or journalistic investigations, the amount of which should ensure the financial sustainability of the

fund; the body responsible for managing the fund should be obliged to inform parliament and the public on how the fund is being used, without prejudice to enquiries already in progress or planned;

7.3. as regards improved protection of whistle-blowers:

7.3.1. give a precise but broad definition of « whistle-blowers » and ensure that they are given protection which is at least equal to that provided for in Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2014)7 on the protection of whistle-blowers; in particular:

7.3.1.1. recognise a « right to blow the whistle » in all cases where information is disclosed in all good faith and is clearly in the public interest, for example where infringements of human rights or of criminal law including active or passive corruption, or facts that reveal a threat to safety, health or the environment are concerned;

7.3.1.2. define the exercise of the « right to blow the whistle » as an objective criterion for exemption from criminal liability; forbid and penalise retaliatory measures against or abusive pressure on whistle-blowers;

7.3.1.3. introduce a reporting line at national level (one that does not rule out the possibility of directly reporting any wrongdoing to the judicial authorities) to enable whistle-blowers, without fear of any negative consequences, to bring the matter before an independent authority which has the powers of enquiry and intervention required to follow up the alert, while guaranteeing as appropriate the confidentiality or anonymity of the whistle-blowers concerned;

7.3.1.4. in this respect, as an alternative to the establishment of specialised agencies, study as a priority two possible avenues of action, which are not mutually exclusive: firstly to bring such matters before parliamentary committees of enquiry and establish specific procedures in national parliaments; and secondly

to bring such matters before the national ombudsperson, if such a body exists, and explicitly give the ombudsperson the legal authority to deal with such matters, if this is not already the case;

7.4. as regards collaboration between national parliaments and investigative journalists and recognition of their work:

7.4.1. promote the image of investigative journalism and the social recognition of the role it plays in a democratic society; do more to involve investigative media in discussions on legislative reforms and in the meetings of parliamentary committees of enquiry; bring this collaboration and its results to the attention of the public at large.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2171 (2017) ⁽¹⁾

Version provisoire

Le contrôle parlementaire de la corruption: la coopération des parlements avec les médias d'investigation

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. La corruption sape les systèmes démocratiques et économiques des États. Lutter contre cette menace est indispensable pour défendre les valeurs européennes et doit rester une priorité tant du Conseil de l'Europe que de ses États membres. L'Assemblée parlementaire est fermement résolue à oeuvrer pour renforcer la dimension parlementaire de cette lutte, notamment à travers sa Plateforme anti-corruption.

2. Les parlements nationaux ont un rôle essentiel à jouer, non seulement à travers leur activité législative mais aussi en encourageant l'intégrité dans leurs propres rangs, en donnant le bon exemple en matière de transparence et en renforçant la coopération avec la société civile et particulièrement avec les médias.

3. Le journalisme d'investigation est une arme essentielle de la lutte contre la corruption et, dans quelques cas, il est peut-être le seul moyen externe de prévention réellement efficace. De nombreux cas de

corruption n'auraient jamais été dévoilés sans le travail patient, difficile et dangereux accompli par les journalistes et le courage des lanceurs d'alerte. Dès lors, l'Assemblée considère que le journalisme d'investigation est un « bien public », qu'il faut davantage valoriser et soutenir. L'Assemblée note qu'un financement du journalisme d'investigation provenant seulement des sources privées ou seulement des sources contrôlées par l'État pourrait générer un manque de confiance dans les sujets d'investigation.

4. Les parlements nationaux devraient rechercher activement des synergies possibles avec les journalistes et les médias d'investigation dans la lutte contre la corruption et les malversations financières et plus largement dans l'action de promotion d'une bonne gouvernance. L'Assemblée est convaincue qu'une meilleure coopération entre les parlements et les journalistes d'investigation renforcerait le rôle et la crédibilité des parlements dans la lutte contre la corruption et la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans les médias.

5. Un environnement favorable pour le journalisme d'investigation – et plus en général pour la liberté d'information et celle des médias – requiert tout d'abord une protection efficace des journalistes contre toute atteinte à leur sécurité et intégrité physique, toute mesure de déten-

1. *Discussion par l'Assemblée* le 27 juin 2017 (22e séance) (voir Doc. 14274, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteure: Mme Gülsün Bilgehan). *Texte adopté par l'Assemblée* le 27 juin 2017 (22e séance). Voir également la Recommandation 2106 (2017).

tion abusive, toute tentative d'intimidation et toute pression induite contraire à leur indépendance. L'Assemblée le rappelle sans cesse. Néanmoins, d'autres conditions sont aussi nécessaires afin que le journalisme d'investigation puisse mieux servir la cause commune de la lutte contre la corruption.

6. En conséquence, l'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe de mieux intégrer le rôle du journalisme d'investigation dans les stratégies de lutte contre la corruption et, à cet effet:

6.1. de se doter de lois assurant l'accès le plus large possible à l'information;

6.2. de mettre en place des mécanismes financiers pour soutenir le journalisme d'investigation sans compromettre son indépendance;

6.3. d'assurer une protection adéquate aux donneurs d'alerte, y compris en limitant le risque de poursuites pénales et de représailles;

7. L'Assemblée recommande en particulier aux parlements nationaux:

7.1. en ce qui concerne l'accès à l'information:

7.1.1. d'accélérer le processus de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE no 205) dans les États qui n'ont pas encore ratifié cet instrument.

7.1.2. d'inscrire dans les calendriers des travaux parlementaires la révision et l'amélioration des lois d'accès à l'information; ces lois devraient, entre autres:

7.1.2.1. s'appliquer aussi aux parlements et garantir la transparence des intérêts financiers de tous leurs membres;

7.1.2.2. prévoir que les données relatives aux propriétaires et bénéficiaires effectifs des sociétés soient aisément accessibles au public en général et aux journalistes d'investigation en particulier;

7.2. en ce qui concerne le soutien financier au journalisme d'investigation:

7.2.1. d'étudier, en étroite collaboration avec les associations nationales de journalistes, la création d'un fonds national pour le journalisme d'investigation, dont les statuts devraient garantir l'absence de but lucratif et une gestion transparente et indépendante du politique; prévoir que ce fonds national puisse bénéficier de subventions publiques, ainsi que de dons privés dont la transparence devrait être garantie;

7.2.2. d'inscrire au budget annuel une subvention affectée au financement de projets d'enquête, de reportages ou d'investigations journalistiques, dont le montant devrait assurer la viabilité financière du fonds; l'organe de gestion du fonds devrait avoir l'obligation d'informer le parlement et le public de son utilisation, sans préjudice pour les enquêtes en cours de réalisation ou prévues;

7.3. en ce qui concerne une meilleure protection des lanceurs d'alerte:

7.3.1. de donner une définition précise, mais large, des « lanceurs d'alerte » et leur assurer un niveau de protection au moins égal à celui prévu par la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte; en particulier:

7.3.1.1. de reconnaître un « droit de donner l'alerte » dans tous les cas où la divulgation de l'information est faite de bonne foi et répond clairement à l'intérêt du public, comme par exemple lorsqu'il s'agit de violations des droits fondamentaux ou de la loi pénale y compris la corruption active ou passive, ou encore de faits qui révèlent une mise en danger de la sécurité, de la santé ou de l'environnement;

7.3.1.2. de configurer l'exercice du « droit de donner l'alerte » comme une condition objective d'exclusion de la responsabilité pénale; d'interdire et sanctionner les mesures de rétorsion ou de pression abusives contre les lanceurs d'alerte;

7.3.1.3. d'introduire un mécanisme de signalement au niveau national (n'excluant pas la possibilité de dénonciation directe de tout fait illicite aux autorités judiciaires) pour permettre au donneur d'alerte de saisir, sans crainte d'un quelconque préjudice, une autorité indépendante ayant les pouvoirs d'enquête et d'intervention nécessaires pour donner suite à l'alerte, tout en garantissant selon les besoins la confidentialité ou l'anonymat des lanceurs d'alerte;

7.3.1.4. à cet égard, en alternative à la création d'agences spécialisées, d'étudier en priorité deux pistes, l'une n'excluant pas l'autre: premièrement la saisine de commissions parlementaires d'enquête, en mettant en place au niveau des parlements nationaux des procédures

spécifiques à cet égard; et deuxièmement la saisine de l'ombudsman national, lorsque cet organe existe, en lui confiant explicitement par la loi cette compétence, si ce n'est pas déjà le cas;

7.4. en ce qui concerne la collaboration entre les parlements nationaux et les journalistes d'investigation et la valorisation de leur travail

7.4.1. de promouvoir l'image du journalisme d'investigation et la reconnaissance sociale de sa fonction dans le cadre d'une société démocratique; mieux associer les médias d'investigation à la réflexion sur les réformes législatives les concernant et aux travaux des commissions parlementaires d'enquête; porter à l'attention du grand public cette collaboration et ses résultats.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2171 (2017) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

Il controllo parlamentare della corruzione: la cooperazione dei Parlamenti con i media investigativi

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. La corruzione mina i sistemi democratici ed economici degli Stati. La lotta contro questa minaccia è essenziale per la difesa dei valori europei e deve continuare a rivestire un carattere prioritario sia per il Consiglio d'Europa che per i suoi Stati membri. L'Assemblea parlamentare è fermamente decisa a fare quanto è in suo potere per rafforzare la dimensione parlamentare di questa lotta, in particolare attraverso la sua Piattaforma anticorruzione.

2. Ai Parlamenti nazionali spetta un ruolo decisivo, non solo attraverso la loro opera legislativa ma anche promuovendo l'integrità al proprio interno, dando l'esempio in termini di trasparenza e rafforzando la cooperazione con la società civile e segnatamente con i media.

3. Il giornalismo investigativo è un'arma determinante per il contrasto alla corruzione ed è, in certi casi, forse l'unico metodo di prevenzione esterno realmente efficace. Molti casi di corruzione non sarebbero mai venuti alla luce se non fosse

stato per il lavoro paziente, difficile e pericoloso compiuto dai giornalisti e il coraggio degli allertatori civili (*whistle-blowers*). L'Assemblea considera dunque il giornalismo investigativo come un « bene pubblico » che dovrebbe beneficiare di maggiore riconoscimento e sostegno. L'Assemblea rileva che un finanziamento del giornalismo investigativo solo da parte di fonti private o solo di fonti sotto il controllo statale potrebbe generare sfiducia nei temi oggetto d'indagine.

4. I Parlamenti nazionali dovrebbero ricercare attivamente sinergie con i giornalisti e i media investigativi nella lotta alla corruzione e alle malversazioni finanziarie e, in termini più generali, nella promozione del buon governo. L'Assemblea crede fermamente che una cooperazione più stretta fra i Parlamenti e i giornalisti investigativi rafforzerebbe il ruolo e la credibilità dei Parlamenti nel contrasto alla corruzione e accrescerebbe la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche e nei media.

5. Un ambiente che sia propizio al giornalismo d'investigazione – e più generalmente alla libertà d'informazione e dei media – esige anzitutto che i giornalisti siano efficacemente tutelati da qualsiasi attentato alla loro sicurezza e alla loro incolumità, qualsiasi detenzione illegale, qualsiasi tentativo d'intimidirli o qualsiasi pressione indebita sulla loro indipendenza. L'Assemblea sottolinea incessantemente questi aspetti. Sono però necessarie anche

1. *Dibattito in Assemblea* del 27 giugno 2017 (22^a seduta) (cfr. Doc. 14274, relazione della Commissione cultura, scienza, istruzione e media, relatrice: On. Gülsün Bilgehan. *Testo adottato dall'Assemblea* il 27 giugno 2017 (22^a seduta).

Vedi anche la Raccomandazione 2106 (2017).

altre condizioni per far sì che il giornalismo investigativo possa contribuire maggiormente alla causa comune della lotta alla corruzione.

6. L'Assemblea raccomanda perciò agli Stati membri del Consiglio d'Europa di fare di più per includere il ruolo del giornalismo investigativo nelle loro strategie anticorruzione e, a tal fine:

6.1. adottare leggi che garantiscano il più ampio accesso possibile all'informazione;

6.2. attivare meccanismi finanziari a sostegno del giornalismo investigativo senza comprometterne l'indipendenza;

6.3. fornire una protezione adeguata agli allertatori civili, anche limitando la loro esposizione al rischio di procedimenti penali o atti di ritorsione;

7. In particolare, L'Assemblea raccomanda ai Parlamenti nazionali di:

7.1. in materia di accesso all'informazione:

7.1.1. fare in modo che la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali (STCE n. 205) sia ratificata quanto prima, qualora il loro Paese non lo avesse già fatto;

7.1.2. includere il riesame e il miglioramento della legislazione sull'accesso all'informazione nel calendario dei lavori parlamentari; tali provvedimenti dovrebbero, fra l'altro:

7.1.2.1. applicarsi anche ai Parlamenti e garantire la trasparenza in relazione agli interessi finanziari di tutti i loro membri;

7.1.2.2. prevedere che i dati riguardanti i titolari e i reali beneficiari delle società siano facilmente accessibili ai cittadini in generale e ai giornalisti investigativi in particolare;

7.2. in materia di sostegno finanziario al giornalismo investigativo:

7.2.1. studiare, in stretta collaborazione con le associazioni nazionali dei giornalisti, l'istituzione di un fondo nazionale per il giornalismo investigativo, il cui statuto ne garantisca il carattere non lucrativo e la gestione trasparente e indipendente dalla politica; provvedere affinché tale fondo nazionale possa ricevere sovvenzioni pubbliche e donazioni private di cui deve essere garantita la trasparenza;

7.2.2. includere nel bilancio annuale una sovvenzione per il finanziamento di progetti comprendenti inchieste, servizi d'informazione o indagini giornalistiche, il cui importo garantisca la sostenibilità finanziaria del fondo; l'organo preposto alla gestione del medesimo dovrebbe essere tenuto a informare il Parlamento e i cittadini sugli impieghi del fondo, senza pregiudizio per le inchieste già in corso o programmate;

7.3. in materia di maggior protezione degli allertatori civili:

7.3.1. dare una definizione precisa ma ampia degli « allertatori civili » e fare in modo che usufruiscano di una protezione almeno pari a quella di cui nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2014)7 sulla protezione degli allertatori civili; in particolare:

7.3.1.1. riconoscere un « diritto di allertare » in tutti i casi in cui l'informazione è divulgata in totale buona fede ed è chiaramente nell'interesse pubblico, ad esempio qualora si tratti di violazioni dei diritti fondamentali o del codice penale, compresa la corruzione attiva o passiva, oppure fatti che configurino una minaccia alla sicurezza, alla salute o all'ambiente;

7.3.1.2. definire l'esercizio del « diritto di allertare » quale criterio oggettivo per l'esenzione dalla responsabilità penale; vietare e sanzionare le misure di ritorsione contro gli allertatori civili o le pressioni abusive nei loro confronti;

7.3.1.3. introdurre un meccanismo di segnalazione a livello nazionale (che non escluda però la possibilità di denunciare direttamente un illecito alle autorità giudiziarie) per consentire agli allertatori civili di adire, senza temere

conseguenze negative, un'autorità indipendente dotata dei poteri d'indagine e d'intervento necessari per dar seguito all'allerta, garantendo al tempo stesso, ove occorra, la confidenzialità o l'anonimato dell'allertatore civico interessato;

7.3.1.4. a tale proposito, in alternativa alla costituzione di enti preposti, studiare in via prioritaria due possibili linee d'azione che non si escludono reciprocamente: in primo luogo il deferimento di tali questioni a delle Commissioni parlamentari d'inchiesta e l'istituzione di procedure specifiche presso i Parlamenti nazionali; in secondo luogo il deferimento al difensore civico nazionale, laddove una

tale figura esista, e l'esplicito conferimento per legge al difensore della competenza in materia, se questo già non accade;

7.4. in materia di collaborazione fra i Parlamenti nazionali e i giornalisti investigativi e di riconoscimento del loro lavoro:

7.4.1. promuovere l'immagine del giornalismo d'investigazione e il riconoscimento sociale del ruolo da esso svolto in una società democratica; fare di più per coinvolgere i media investigativi nel dibattito sulle riforme legislative e nei lavori delle Commissioni parlamentari d'inchiesta; portare tale collaborazione e i suoi risultati all'attenzione della cittadinanza.

PAGINA BIANCA



170122022510