

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

**Doc. XII-bis  
n. 213**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

—————

**Risoluzione n. 2337**

**Le democrazie davanti alla pandemia di Covid-19**

—————  
Trasmessa l'11 novembre 2020  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2337 (2020)<sup>(1)</sup>

Provisional version

### Democracies facing the Covid-19 pandemic

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Covid-19 pandemic is the greatest public health crisis the world has faced in recent history. It has already claimed more than one million lives across all continents and has produced unprecedented multi-faceted, wide-ranging and, possibly, lasting consequences for the social, economic, and political lives of our societies. It has also been a crash test for governance systems and institutions at national and international levels.

2. In view of the exceptional nature of this public health crisis, governments in Europe enacted, under time constraints, a variety of immediate and extraordinary measures aimed at stopping, delaying or limiting the spread of the virus. These measures, whether or not introduced under a state of emergency or other special situation status, have had a significant

impact on people's daily, professional and social lives, on their enjoyment of fundamental rights and on the functioning of, and balance between, democratic institutions and processes.

3. The Parliamentary Assembly, while supporting States and public authorities in giving priority to saving lives and protecting populations, stresses that democracy, human rights and rule of law cannot be allowed to become the collateral damage of the pandemic. No public health emergency may be used as a pretext to destroy democratic *acquis*.

4. The Assembly notes that emergency situations, especially when a state of emergency is formally declared, generally affect the system of checks and balances. It warns against the risk of abuse of emergency powers by governments to, *inter alia*, silence the opposition and restrict human rights. In this context, the Assembly stresses that all emergency measures, introduced in response to the pandemic, must be limited in duration and not exceed the duration of the emergency situation warranting them.

5. The Assembly underlines that, as cornerstone institutions of democracy, parliaments must continue to play their triple role of representation, legislation and oversight, the latter being even more essential in times of emergency where the

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 13 October 2020 (see Doc. 15157, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Ian Liddell-Grainger; and Doc. 15164, opinion of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: Ms Yuliya Lovochkina).*

See also Recommendation 2179 (2020).

executive acquires additional powers. The continuity of parliament and the public coverage of its work during a public health emergency are also essential in so far as they allow all major political forces to be represented and participate in democratic decision-making, thus also ensuring the legitimacy of government. Above and beyond party cleavages, politicians must act with utmost responsibility to minimise the damage to the population, economy, social structures and public institutions; address the causes of the crisis; and work in concert on a post-pandemic recovery plan which also prepares for future crises.

6. The Assembly is aware that the compliance of emergency measures with democratic standards cannot be assessed in abstraction from the specific country's constitutional framework and legal order, as well as democratic practice. While no internal context can justify departure from the democratic process and principles, the specific national context should be taken into account when evaluating a country's conformity with its commitments and obligations.

7. Citizens' confidence in public authorities and democratic institutions and processes is essential in times of crisis. Curtailing public debate and restricting the functioning of key elements of the democratic system may not only undermine democracy as such but also damage people's adherence to, and the effectiveness of, any emergency policies and actions taken to address the primary causes of crisis and protect the population.

8. In view of these elements and in line with the principles applicable to the states of emergency elaborated by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the Assembly calls on member and observer States, as well as States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status, to respect the system of democratic checks and balances and, in particular, apply the following principles when facing a public health emergency:

8.1. limit, both in time and in scope, the declaration of the state of emergency

and/or the application of emergency legislation and executive decrees, which must be adopted within the constitutional framework and comply with international standards, in particular those set by the European Convention on Human Rights where appropriate;

8.2. ensure that parliaments have the power to:

8.2.1. exercise regular control at all stages of the procedure related to a public health emergency (namely its declaration, prolongation or termination);

8.2.2. review, and where necessary repeal, any emergency decrees where the executive has used powers belonging normally to the legislator;

8.2.3. conduct inquiries and investigations on the execution of emergency powers, even after the public health emergency has come to an end;

8.3. refrain from permanent changes to legislation, in particular concerning the electoral system, as well as constitutional amendments, organic laws or other long-term and fundamental reforms and referendums, especially constitutional referendums, until the end of the emergency;

8.4. enable the opposition to participate effectively in the approval or any extension of the state of emergency as well as in *ex-post* scrutiny of emergency decrees, in particular by introducing a requirement to have a qualified majority when prolonging the state of emergency;

8.5. respect the principle of loyal co-operation and mutual respect between national, regional and local authorities;

8.6. ensure the availability of, as regularly as possible, easily understandable, full and accurate information to citizens, by providing access of the media to State institutions, thus guaranteeing transparency and encouraging public debate.

9. The Assembly welcomes the fact that, since the outbreak of the Covid-19 pandemic, most Council of Europe member

States' parliaments have continued to exercise, without interruption, their statutory duties relating to representing the interests of the citizens, considering new legislation to alleviate the effects of the pandemic and overseeing the emergency measures introduced by governments. They have responded with flexibility and creativity adapting their work to the extraordinary circumstances resulting from the pandemic by implementing, to various degrees, a combination of measures such as: reducing the number of plenary sittings and limiting the number of members who can attend them; limiting work in plenary to the strict minimum (i.e. consideration of emergency legislation related to the pandemic and overview of the emergency measures introduced by the government); increasingly using modern communication technologies and platforms, and allowing online participation in committee meetings, plenary sittings and even in voting; setting up new ad hoc structures of scrutiny and accountability regarding the government's pandemic response.

10. The Assembly is aware that finding ad hoc solutions to continue carrying out parliamentary work has not been an easy task and may have raised issues of procedure, competence, authority, priorities, relations between majority and opposition and within party groups, as well as with government and citizens. It therefore calls upon the parliaments of Council of Europe member and observer States and parliaments which enjoy observer or partner for democracy status to take stock of their experience during the pandemic and use it to prepare for any future crisis by:

10.1. introducing, preferably on the basis of a cross-party agreement, necessary changes into their internal structures, rules and procedures with a view to allowing for an uninterrupted exercise of parliamentary duties in emergency situations;

10.2. carefully assessing the management of pandemics by governments, namely the execution of emergency powers, implementation of an exit strategy, and

preparedness for possible new waves of pandemics;

10.3. reviewing and, where necessary, revising legislation on emergency situations in a way that would ensure maximum efficiency while being fully compliant with fundamental principles of democracy, respect for human rights and the rule of law;

10.4. considering granting the opposition the right to chair relevant inquiry committees;

10.5. sharing experience and good practice of pandemic management with their peer parliaments, using in particular, multilateral parliamentary assemblies as platforms and co-operating with international partners.

11. The Assembly notes that, since the outbreak of the Covid-19 pandemic, elections at various levels have been postponed in a number of Council of Europe member States, while in others their organisation has given rise to controversies either about the principle of holding elections during the pandemic or the specific modalities. The Assembly calls upon member States to apply the following principles, as elaborated by the Venice Commission, when deciding whether to hold or postpone elections during a situation of public health emergency:

11.1. ensure that postponement is foreseen in the law, necessary, proportionate and limited in time;

11.2. involve all political parties, candidates and other stakeholders, including health authorities and experts, in the discussion concerning a possible postponement; a qualified majority in the parliament may be required, especially for longer postponements; judicial control by a national independent and impartial court should be possible;

11.3. ensure that conditions of universal, equal, free, secret and direct suffrage are met, including by guaranteeing

an open and fair electoral campaign and a meaningful public debate;

11.4. assess how far it is possible to compensate for limitations to door-to-door campaigning or public rallies by means of public or private media or the use of internet, including social media; special attention should be paid to the duty of neutrality of the authorities, as well as to the obligation of the broadcast media to cover election campaigns in a fair, balanced and impartial manner on their overall programme services;

11.5. consider using different voting modalities such as postal voting, mobile ballot boxes, voting by internet or proxy voting, if provided by law and if the conditions for universal, free, secret and direct suffrage are met.

12. The Assembly notes that the organisation of elections during a public health emergency raises legal and practical challenges for election observation thus increasing the risk of possible fraud and manipulation of election results. In view of the importance of its election observation role, the Assembly resolves to consider modalities which would allow it to carry out election observation missions, during such an emergency situation, in co-ordination with its institutional partners, in the framework of International Election Observation Missions.

13. The observation of elections should continue to be an important tool for the assessment of the electoral process. Given the possible limitations of the presence of international observers, as well as the increased use of alternative voting mechanisms to replace in-person voting, as a result of pandemic conditions, the Assembly should develop alternative modalities for the assessment of elections. The Assembly underscores that the assessment of the electoral process goes well beyond the physical observation on election day(s).

14. The Assembly, in line with its Resolution 2329 (2020) and Recommendation 2174 (2020) «Lessons for the future from an effective and rights-based re-

sponse to the Covid-19 pandemic », stresses the urgent need for an evidence based, internationally co-ordinated and human rights compliant approach to public health crises. In the face of a pandemic – and the inevitable next one – that threatens humanity, the current international context must shift from rivalry among powers to an opportunity for multilateral co-operation beyond partisan cleavages.

15. Genuine and constructive multilateralism is capital to anticipate and address real threats and to restore confidence in intergovernmental institutions, as well as to tackle the far-reaching health, economic, political, infrastructural and social implications of the current crisis. In this context, multilateral organisations, such as the World Health Organization (WHO), are central to finding common solutions to common problems and require support from all member States, including proper funding to act swiftly and issue recommendations based on evidence.

16. In light of the above, the Assembly calls upon member and observer States as well as States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status to:

16.1. seek and maintain a united global focus on pandemic preparedness and response, and to commit to building trust and a sense of common purpose amongst all States;

16.2. positively respond to the United Nations Security Council's call for a general and immediate cessation of hostilities in all situations and for the urgent need for unity and mutual support in the battle against a common enemy;

16.3. carefully scrutinise the way their national healthcare system coped or failed to cope with the pandemic, with a view to enhancing preparedness, resilience and response for the future;

16.4. share good practice in handling the pandemic;

16.5. raise awareness of disinformation and misinformation around the pandemic and ensure that individuals stay

alert and abstain from spreading false or misleading content;

16.6. support the independent review of the WHO's co-ordination of the global response to Covid-19; ensure adequate funding for the Organisation to make it independent of voluntary contributions and provide it with appropriate tools to effectively monitor the health situation in all member States;

16.7. strengthen the International Health Regulations (IHR) for better preparedness and a more efficient early alert and response system;

16.8. ensure that diagnostic tools, treatments and vaccines are accessible and affordable for everyone, across all countries, starting with those persons at highest risk, and adopt a common European approach, so that every one of Europe's 830 million citizens can benefit from equal protection from Covid-19.

17. The Assembly welcomes the fact that, in the face of the challenges raised by

the pandemic, the Council of Europe bodies and institutions – in particular, the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Secretary General, the Commissioner for Human Rights and the Venice Commission – have provided timely and adequate support to member States by sharing with their governments and parliaments tools, standards and guidelines aimed at ensuring compliance with the principles of democracy, human rights and the rule of law in their response to the pandemic.

18. Therefore, the Assembly resolves to develop further its co-operation with national parliaments by encouraging national delegations to share good practices and organising peer reviews on various aspects of addressing the consequences and implications of the pandemic, *inter alia*, through the organisation of parliamentary hearings with the participation of Council of Europe experts, with a view to developing viable and sustainable solutions and approaches to address similar crisis situations in future.



# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2337 (2020) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Les démocraties face à la pandémie de Covid-19

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. La pandémie de Covid-19 est la plus importante crise de santé publique que le monde ait connue ces derniers temps. Elle a déjà fait plus d'un million de victimes sur tous les continents et a eu des conséquences sans précédent, multiples, profondes et peut-être durables sur la vie sociale, économique et politique de nos sociétés. Elle a également permis de tester la résistance des systèmes et des institutions de gouvernance aux niveaux national et international.

2. Compte-tenu du caractère exceptionnel de cette crise de santé publique, les gouvernements européens ont adopté, dans des délais très courts, des mesures immédiates et exceptionnelles en vue d'enrayer, de retarder ou de limiter la propagation du virus. Ces mesures, qu'elles aient été ou non mises en place dans

le cadre de l'état d'urgence ou d'autres situations particulières, ont eu un impact significatif sur la vie quotidienne, professionnelle et sociale des populations, sur la jouissance de leurs droits fondamentaux, ainsi que sur le fonctionnement et l'équilibre des institutions et processus démocratiques.

3. L'Assemblée parlementaire, tout en soutenant le choix fait par les États et les pouvoirs publics de donner la priorité à la sauvegarde des vies et à la protection des populations, souligne qu'on ne saurait permettre que la démocratie, les droits humains et l'État de droit deviennent les dommages collatéraux de la pandémie. Aucune urgence de santé publique ne peut servir de prétexte à la destruction de l'acquis démocratique.

4. L'Assemblée note que les situations d'urgence, en particulier lorsque l'état d'urgence est officiellement proclamé, ont généralement un effet préjudiciable sur le système d'équilibre démocratique des pouvoirs. Elle met en garde contre le risque d'abus des pouvoirs d'exception par les gouvernements, entre autres, pour faire taire l'opposition et restreindre les droits humains. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne que toutes les mesures d'urgence prises pour faire face à la pandémie doivent être limitées dans le temps et ne pas excéder la durée de la situation d'urgence qui les justifie.

(1) *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 13 octobre 2020 (voir Doc. 15157, rapport de la Commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Ian Liddell-Grainger; et Doc. 15164, avis de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), rapporteure: Mme Yuliya Lovchikina).

Voir également la Recommandation 2179 (2020).

5. L'Assemblée souligne que les parlements, institutions fondamentales de la démocratie, doivent continuer à jouer leur triple rôle en matière de représentation, de législation et de contrôle, ce dernier étant encore plus essentiel en situation d'urgence, où l'exécutif acquiert des pouvoirs supplémentaires. La continuité et la couverture médiatique des travaux du parlement en cas d'urgence sanitaire sont également essentielles, dans la mesure où elles permettent à toutes les grandes forces politiques d'être représentées et de participer à la prise de décision démocratique, ce qui garantit également la légitimité du gouvernement. Au-delà des clivages entre les partis, les acteurs politiques doivent agir de la façon la plus responsable qui soit, de manière à minimiser le préjudice causé à la population, à l'économie, aux structures sociales et aux institutions publiques, s'attaquer aux causes de la crise et travailler de concert à un plan de relance post-pandémie qui anticipe également les crises futures.

6. L'Assemblée est consciente qu'on ne peut apprécier la conformité des mesures d'urgence avec les normes démocratiques sans tenir compte du cadre constitutionnel et de l'ordre juridique ainsi que de la pratique démocratique propres à chaque pays. Si aucun contexte interne ne peut justifier de déroger au processus et aux principes démocratiques, il conviendrait de prendre en considération la situation nationale spécifique dans le cadre de l'évaluation du respect des engagements et obligations qui incombent au pays concerné.

7. La confiance des citoyens dans les autorités publiques et les institutions et processus démocratiques est essentielle en temps de crise. Le fait de réduire le débat public et de restreindre le fonctionnement des éléments clés du système démocratique risque non seulement de compromettre la démocratie en soi, mais aussi de nuire, d'une part, à l'adhésion des citoyens à toute politique et mesure d'urgence visant à traiter les causes premières de la crise et à protéger la population et, d'autre part, à leur efficacité.

8. Compte-tenu de ces éléments et conformément aux principes applicables aux états d'urgence énoncés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), l'Assemblée invite les États membres et observateurs, ainsi que les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie, à respecter le système d'équilibre démocratique des pouvoirs et, en particulier, à appliquer les principes suivants lorsqu'ils sont confrontés à une urgence de santé publique:

8.1. limiter dans le temps et dans la portée la déclaration de l'état d'urgence et/ou la mise en œuvre de toute législation d'urgence ou tout décret d'application, qui doivent être adoptés dans le cadre constitutionnel et respecter les normes internationales, en particulier les normes définies par la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 005), le cas échéant;

8.2. veiller à ce que les parlements aient le pouvoir:

8.2.1. d'exercer un contrôle régulier à tous les stades de la procédure relative à une urgence de santé publique (c'est-à-dire sa proclamation, sa prolongation ou sa cessation);

8.2.2. de réexaminer et, le cas échéant, d'abroger tout décret d'urgence dans lequel l'exécutif a fait usage de pouvoirs qui relèvent normalement de la compétence du législateur;

8.2.3. de mener des enquêtes et des investigations sur l'exécution des pouvoirs d'urgence, même après la fin de l'urgence de santé publique;

8.3. s'abstenir de procéder à toute modification permanente de la législation, notamment du système électoral, ainsi qu'à une modification de la Constitution, des lois organiques ou à d'autres réformes et référendums fondamentaux aux effets durables, et surtout à des référendums constitutionnels, jusqu'à la fin de l'état d'urgence;



8.4. permettre à l'opposition de participer de façon effective à l'approbation ou à toute prolongation de l'état d'urgence, ainsi qu'à l'examen a posteriori des décrets d'urgence, notamment en soumettant la prolongation de l'état d'urgence à une exigence de majorité qualifiée;

8.5. se conformer au principe de coopération loyale et de respect mutuel entre les autorités nationales, régionales et locales;

8.6. assurer, pour les citoyens, aussi régulièrement que possible, la mise à disposition d'informations facilement compréhensibles, complètes et exactes, en permettant aux médias d'avoir accès aux institutions de l'État, ce qui garantira la transparence et encouragera le débat public.

9. L'Assemblée se félicite du fait que, depuis la flambée de la pandémie de Covid-19, la plupart des parlements des États membres du Conseil de l'Europe ont continué à exercer, sans interruption, leurs fonctions statutaires de représentation des intérêts des citoyens, d'examen des nouvelles législations visant à atténuer les effets de la pandémie et de contrôle des mesures d'urgence mises en place par les gouvernements. Ils ont réagi avec souplesse et créativité en adaptant leurs travaux aux circonstances extraordinaires liées à la pandémie, en mettant en œuvre, à des degrés divers, une combinaison de mesures telles que la réduction du nombre de séances plénières et la limitation du nombre de membres pouvant y assister; la limitation des travaux en plénière au strict minimum (c'est-à-dire à l'examen de la législation d'urgence relative à la pandémie et à la surveillance des mesures d'urgence prises par le gouvernement); l'utilisation croissante des technologies et des plate-formes de communication modernes et l'autorisation de la participation en ligne aux réunions des commissions, aux séances plénières et même aux votes; la mise en place de nouvelles structures ad hoc de contrôle et d'obligation de rendre des comptes pour les mesures prises par les gouvernements en vue de faire face à la pandémie.

10. L'Assemblée est consciente que la recherche de solutions ad hoc pour la poursuite des travaux parlementaires n'a pas été une tâche facile et a pu soulever des questions de procédure, de compétence, d'autorité, de priorités, de relations entre la majorité et l'opposition et au sein des groupes parlementaires, ainsi qu'avec le gouvernement et les citoyens. Elle appelle donc les parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et les parlements qui jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie à faire le point sur l'expérience qu'ils ont acquise pendant la pandémie et à en tirer parti pour se préparer à toute crise future:

10.1. en procédant, de préférence sur la base d'un accord entre les partis, aux modifications nécessaires de leurs structures, règlements et procédures internes, afin de permettre l'exercice ininterrompu des fonctions parlementaires dans les situations d'urgence;

10.2. en évaluant soigneusement la gestion des pandémies par les gouvernements, à savoir l'exécution des pouvoirs d'urgence, la mise en œuvre d'une stratégie de sortie et la préparation à d'éventuelles nouvelles vagues de pandémies;

10.3. en examinant et, le cas échéant, en révisant la législation relative aux situations d'urgence, de manière à assurer une efficacité maximale, tout en se conformant pleinement aux principes fondamentaux de la démocratie, du respect des droits humains et de l'État de droit;

10.4. en envisageant d'accorder à l'opposition le droit de présider les commissions d'enquête pertinentes;

10.5. en partageant l'expérience acquise et les bonnes pratiques de gestion de la pandémie avec les autres parlements, par le biais notamment des assemblées parlementaires multilatérales en tant que plate-formes et en coopérant avec les partenaires internationaux.

11. L'Assemblée note que, depuis la flambée de la pandémie de Covid-19, un

certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ont reporté les élections prévues à divers niveaux, tandis que dans d'autres, leur organisation a donné lieu à des controverses, soit sur le principe de la tenue d'élections pendant la pandémie, soit sur les modalités particulières de leur déroulement. L'Assemblée invite les États membres à appliquer les principes suivants, tels que les a énoncés la Commission de Venise, lorsqu'ils décident s'il y a lieu de procéder à la tenue des élections ou à leur report dans une situation d'urgence de santé publique:

11.1. s'assurer que le report est prévu par la loi, qu'il est nécessaire, proportionné et limité dans le temps;

11.2. associer tous les partis politiques, les candidats et les autres parties prenantes, y compris les autorités sanitaires et les experts, à la discussion sur un éventuel report; l'obtention d'une majorité qualifiée au parlement peut être requise, en particulier pour des élections reportées à moyen ou long terme; l'exercice d'un contrôle juridictionnel par une juridiction nationale indépendante et impartiale devrait être possible;

11.3. veiller à ce que les conditions d'un suffrage universel, égal, libre, secret et direct soient réunies, y compris en garantissant une campagne électorale ouverte et équitable ainsi qu'un débat public véritable;

11.4. évaluer dans quelle mesure les limitations imposées aux campagnes de porte-à-porte ou aux rassemblements publics peuvent être compensées par le biais des médias publics ou privés ou par le recours à internet, y compris les médias sociaux; il convient d'accorder une attention particulière à l'obligation de neutralité des autorités, ainsi qu'à l'obligation faite à la presse audiovisuelle de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale dans l'ensemble de leurs programmes;

11.5. envisager l'application d'autres modalités de vote, telles que le vote par correspondance, les urnes mobiles, le vote

par internet ou le vote par procuration, si la loi le prévoit et si les conditions d'un suffrage universel, libre, secret et direct sont réunies.

12. L'Assemblée note que l'organisation d'élections dans une situation d'urgence de santé publique pose des problèmes juridiques et pratiques pour l'observation des élections, ce qui augmente le risque de fraude et de manipulation des résultats électoraux. Compte-tenu de l'importance de son rôle d'observation des élections, l'Assemblée décide d'examiner les modalités qui lui permettraient d'effectuer des missions d'observation des élections pendant une telle situation d'urgence, en coordination avec ses partenaires institutionnels, dans le cadre de missions internationales d'observation des élections.

13. L'observation des élections doit rester un outil important au service de l'évaluation du processus électoral, Compte tenu des limites éventuelles de la présence d'observateurs internationaux, ainsi que de l'utilisation accrue de mécanismes de vote alternatifs pour remplacer le vote en personne, en raison des conditions liées à la pandémie, l'Assemblée devrait développer des modalités alternatives pour l'évaluation des élections. L'Assemblée souligne que l'évaluation du processus électoral va bien au-delà de l'observation physique le(s) jour(s) des élections.

14. L'Assemblée, conformément à sa Résolution 2329 (2020) et à sa Recommandation 2174 (2020) « Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de Covid-19 », souligne l'urgente nécessité d'adopter une approche des crises sanitaires fondée sur des données probantes, coordonnée au niveau international et conforme aux droits humains. Face à une pandémie – et à la prochaine, inévitable – qui menace l'humanité, le contexte international actuel doit passer de la rivalité entre les puissances à une opportunité de coopération multilatérale par-delà les clivages partisans.

15. Un multilatéralisme authentique et constructif est capital pour anticiper et

répondre aux menaces réelles et pour restaurer la confiance dans les institutions intergouvernementales, ainsi que pour faire face aux importantes implications sanitaires, économiques, politiques, infrastructurelles et sociales de la crise actuelle. Dans ce contexte, les organisations multilatérales, telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS), sont essentielles pour trouver des solutions communes à des problèmes communs et elles requièrent le soutien de tous les États membres, y compris un financement adéquat pour agir rapidement et émettre des recommandations fondées sur des données probantes.

16. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée invite les États membres et observateurs, ainsi que les États dont les parlements jouissent du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie:

16.1. à rechercher et maintenir une attention mondiale commune pour la préparation et la réponse à une pandémie, et à s'engager à établir la confiance et un sentiment d'objectifs communs pour l'ensemble des États;

16.2. à répondre positivement à l'appel lancé par le Conseil de sécurité des Nations Unies en faveur d'une cessation générale et immédiate des hostilités dans toutes les situations et en faveur d'une unité et d'un soutien mutuel, qui s'imposent de façon urgente dans la lutte contre un ennemi commun;

16.3. à examiner attentivement la manière dont leur système national de santé a su faire face ou non à la pandémie, en vue d'améliorer leur préparation, leur résilience et leur réponse à l'avenir;

16.4. à partager les bonnes pratiques en matière de gestion de la pandémie;

16.5. à sensibiliser à la désinformation et à la mésinformation autour de la pandémie et s'assurer que les individus restent vigilants et s'abstiennent de diffuser des contenus erronés ou trompeurs en ligne;

16.6. à soutenir l'examen indépendant de la coordination par l'OMS de la

réponse mondiale à la Covid-19; assurer un financement adéquat de l'Organisation pour la rendre indépendante des contributions volontaires et lui fournir les outils appropriés pour surveiller efficacement la situation sanitaire dans tous les États membres;

16.7. à renforcer le Règlement sanitaire international (RSI) pour améliorer la préparation et rendre le système d'alerte précoce et de réponse plus efficace;

16.8. à veiller à ce que les outils de diagnostic, les traitements et les vaccins soient accessibles et abordables pour tous dans tous les pays, à commencer par les personnes les plus exposées, et à adopter une approche européenne commune, afin que chacun des 830 millions de citoyens européens puisse bénéficier d'une protection égale contre la Covid-19.

17. L'Assemblée se félicite du fait que, face aux défis lancés par la pandémie, les organes et les institutions du Conseil de l'Europe – en particulier l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, la Secrétaire Générale, la Commissaire aux droits de l'homme et la Commission de Venise – ont apporté un soutien opportun et adéquat aux États membres, en mettant en commun avec leurs gouvernements et parlements les outils, normes et lignes directrices dont l'objectif est d'assurer le respect des principes démocratiques, des droits humains et de l'État de droit pour faire face à la pandémie.

18. En conséquence, l'Assemblée décide de renforcer sa coopération avec les parlements nationaux, en encourageant les délégations nationales à mettre en commun leurs bonnes pratiques et en organisant l'examen entre pairs des différents aspects des mesures prises pour faire face aux conséquences et aux implications de la pandémie, entre autres, par le biais d'auditions parlementaires avec la participation d'experts du Conseil de l'Europe, en vue de mettre au point des solutions et des approches viables et durables pour répondre à des situations de crise similaires à l'avenir.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2337 (2020) <sup>(1)</sup>

Versione provvisoria

#### Le democrazie davanti alla pandemia di Covid-19

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. La pandemia di Covid-19 rappresenta la crisi sanitaria più grave che il mondo abbia conosciuto nella storia recente. Ha già fatto oltre un milione di vittime in tutti i continenti e ha avuto conseguenze senza precedenti, molteplici, profonde e forse durevoli sulla vita sociale, economica e politica delle nostre società. Ha anche permesso di mettere alla prova la resistenza dei sistemi e delle istituzioni di governo a livello nazionale e internazionale.

2. Tenuto conto del carattere eccezionale di questa crisi sanitaria, i governi europei hanno adottato, in brevissimo tempo, misure immediate ed eccezionali volte a circoscrivere, ritardare o limitare la diffusione del virus. Questi provvedimenti, introdotti o meno nel quadro dello stato d'emergenza o di altre situazioni

eccezionali, hanno avuto un impatto significativo sulla vita quotidiana, lavorativa e sociale delle persone, sul godimento dei loro diritti fondamentali, nonché sul funzionamento e sull'equilibrio delle istituzioni e dei processi democratici.

3. L'Assemblea parlamentare, pur sostenendo la scelta fatta dagli Stati e dai poteri pubblici di dare priorità alla tutela della vita umana e alla protezione delle popolazioni, sottolinea che non bisogna permettere che la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto diventino vittime collaterali della pandemia. Nessuna emergenza riguardante la salute pubblica può servire da pretesto per la distruzione dell'*acquis* democratico.

4. L'Assemblea osserva che le situazioni d'emergenza, in particolare quando lo stato d'emergenza viene proclamato ufficialmente, hanno generalmente un effetto dannoso sul sistema di equilibrio democratico dei poteri. Mette in guardia contro il rischio di abuso, da parte dei governi, dei poteri eccezionali, utilizzati fra l'altro per mettere a tacere l'opposizione e limitare i diritti umani. In tale contesto, l'Assemblea sottolinea che tutte le misure d'emergenza adottate per far fronte alla pandemia devono essere limitate nel tempo e non eccedere la durata della situazione d'emergenza che le giustifica.

(1) *Testo adottato dalla Commissione permanente*, a nome dell'Assemblea, il 13 ottobre 2020 (cfr. Doc. 15157, relazione della Commissione Affari politici e democrazia, relatore: On. Ian Liddell-Grainger; cfr. anche Doc. 15164, parere della Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di monitoraggio), relatrice; On. Yuliya Lovochkina).

Cfr. anche la raccomandazione 2179 (2020).

5. L'Assemblea sottolinea che i parlamenti, istituzioni fondamentali della democrazia, devono continuare a svolgere la loro triplice funzione rappresentativa, legislativa e di controllo; quest'ultima è ancor più essenziale in una situazione d'emergenza, allorché l'esecutivo acquisisce poteri supplementari. Sono parimenti fondamentali, in caso di emergenza sanitaria, la continuità del Parlamento e la copertura mediatica dei suoi lavori, nella misura in cui consentono a tutte le grandi forze politiche di essere rappresentate e di partecipare al processo decisionale democratico, il che garantisce anche la legittimità del Governo. Al di sopra e al di là delle differenze tra i partiti, gli attori politici devono agire nel modo più responsabile possibile, per minimizzare il danno arrecato alla popolazione, all'economia, alle strutture sociali e alle istituzioni pubbliche, affrontare le cause della crisi e lavorare insieme a un piano di rilancio post-pandemia che anticipi anche le crisi future.

6. L'Assemblea è cosciente del fatto che l'aderenza delle misure emergenziali alle norme democratiche non può essere valutata facendo astrazione dal regime costituzionale e dall'ordinamento giuridico dei singoli paesi, nonché dalle loro prassi democratiche. Se è vero che nessun contesto interno può giustificare l'allontanamento dal processo democratico e dai suoi principi, il contesto nazionale specifico dovrebbe essere tenuto presente nel valutare la conformità di un paese ai suoi impegni ed obblighi.

7. La fiducia dei cittadini nelle autorità pubbliche e nelle istituzioni e nei processi democratici è essenziale in tempi di crisi. Riducendo il dibattito pubblico e limitando il funzionamento degli elementi centrali del sistema democratico si rischia non soltanto di compromettere la democrazia in sé, ma anche di nuocere, da una parte, al sostegno dei cittadini a qualsiasi politica o provvedimento d'emergenza teso ad affrontare le cause principali della crisi e a proteggere la popolazione e, dall'altra, alla loro efficacia.

8. Tenuto conto di questi elementi e conformemente ai principi applicabili allo stato d'emergenza enunciati dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), l'Assemblea invita gli Stati membri e osservatori, nonché gli Stati i cui parlamenti hanno lo status di osservatore o di partner per la democrazia, a rispettare il sistema di equilibrio democratico dei poteri e, in particolare, ad applicare i seguenti principi quando sono confrontati a una emergenza di salute pubblica:

8.1. limitare nel tempo e nella portata la dichiarazione dello stato d'emergenza e/o l'introduzione di qualsiasi legislazione d'emergenza e relativi decreti di applicazione, che devono essere adottati nel quadro costituzionale e devono rispettare le norme internazionali, in particolare le norme enunciate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 005), ove opportuno;

8.2. garantire che i Parlamenti abbiano il potere di:

8.2.1. esercitare un regolare controllo su tutte le fasi della procedura relativa a un'emergenza sanitaria (ovvero la proclamazione, la proroga o la cessazione);

8.2.2. riesaminare e, ove opportuno, abrogare qualsiasi decreto d'emergenza in cui l'esecutivo abbia fatto uso di poteri che rientrano normalmente tra le competenze del legislatore;

8.2.3. svolgere indagini e inchieste sull'esercizio dei poteri d'emergenza, anche dopo la fine dell'emergenza sanitaria;

8.3. astenersi dal procedere a qualsiasi modifica permanente della legislazione, in specie del sistema elettorale, nonché a modifiche della Costituzione, delle leggi organiche e altre riforme e referendum fondamentali con effetti duraturi e soprattutto referendum costituzionali, fino alla fine dello stato d'emergenza;

8.4. permettere all'opposizione di partecipare in maniera efficace all'appro-



vazione o alla proroga dello stato d'emergenza, nonché all'esame a posteriori dei decreti d'emergenza, in particolare sottoponendo la proroga dello stato d'emergenza a un voto a maggioranza qualificata;

8.5. attenersi al principio di cooperazione leale e di rispetto reciproco fra le autorità nazionali, regionali e locali;

8.6. garantire ai cittadini, il più regolarmente possibile, la disponibilità di informazioni facilmente comprensibili, complete ed esatte, consentendo ai media di avere accesso alle istituzioni statali, garantendo così la trasparenza e stimolando il dibattito pubblico.

9. L'Assemblea plaude al fatto che, dallo scoppio dell'epidemia di Covid-19, la maggior parte dei parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa abbiano continuato ad esercitare, senza interruzione, le loro funzioni statutarie di rappresentanza degli interessi dei cittadini, di esame della nuova legislazione tesa ad attenuare gli effetti della pandemia e di controllo sui provvedimenti d'emergenza presentati dai governi. Essi hanno reagito con flessibilità e creatività, adattando i loro lavori alle circostanze eccezionali legate alla pandemia, introducendo, in gradi diversi, un insieme di misure quali la riduzione del numero di sedute plenarie e la limitazione del numero di membri partecipanti; la limitazione dei lavori in plenaria allo stretto necessario (ovvero all'esame della legislazione d'emergenza relativa alla pandemia e al controllo dei provvedimenti d'emergenza adottati dal governo); il crescente ricorso alle tecnologie e alle piattaforme di comunicazione moderne e l'autorizzazione alla partecipazione *on-line* alle riunioni di commissione, alle sedute dell'Aula e anche alle votazioni; l'introduzione di nuovi dispositivi *ad hoc* di controllo e di rendiconto dedicati alla risposta dal Governo alla pandemia.

10. L'Assemblea è consapevole che la ricerca di soluzioni *ad hoc* per la prosecuzione dei lavori parlamentari non è un compito facile e che può aver dato adito a questioni procedurali, di competenza, di

autorità, di priorità e a problemi di rapporti fra maggioranza e opposizione e all'interno dei gruppi parlamentari, nonché con il governo e i cittadini. Chiede, quindi, ai parlamenti degli Stati membri e osservatori del Consiglio d'Europa e ai parlamenti aventi lo status di osservatore o di partner per la democrazia di tirare le somme dell'esperienza acquisita durante la pandemia e farne tesoro per prepararsi a qualsiasi crisi futura:

10.1. procedendo, di preferenza sulla base di un accordo tra i partiti, alle necessarie modifiche delle strutture, dei regolamenti e delle procedure interne, per consentire l'esercizio continuativo delle funzioni parlamentari nelle situazioni di emergenza;

10.2. valutando con cura la gestione della pandemia da parte dei governi, ovvero il ricorso ai poteri d'emergenza, l'attuazione di una strategia di uscita e la preparazione rispetto a nuove possibili ondate pandemiche;

10.3. esaminando e, ove necessario, rivedendo la legislazione in materia di situazioni di emergenza, in modo da assicurare la massima efficienza, pur rispettando pienamente i principi fondamentali della democrazia, del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto;

10.4. prevedendo di accordare all'opposizione il diritto di presiedere le commissioni d'inchiesta in materia;

10.5. condividendo l'esperienza acquisita in termini di buone prassi di gestione della pandemia con gli altri parlamenti, in particolare utilizzando come piattaforme le assemblee parlamentari multilaterali e collaborando con i partner internazionali.

11. L'Assemblea osserva che, dallo scoppio della pandemia di Covid-19, alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa hanno rinviato le elezioni previste a diversi livelli, mentre in altri l'organizzazione delle stesse ha suscitato controversie sia sul principio di tenere delle elezioni du-



rante una pandemia, sia sulle specifiche modalità di svolgimento delle stesse. L'Assemblea invita gli Stati membri ad applicare i seguenti principi, come enunciati dalla Commissione di Venezia, nel decidere se sia opportuno procedere alle elezioni o al loro rinvio in una situazione di emergenza sanitaria:

11.1. assicurarsi che il rinvio sia previsto dalla legge, che sia necessario, proporzionato e limitato nel tempo;

11.2. coinvolgere tutti partiti politici, i candidati e le altre parti interessate, comprese le autorità sanitarie e gli esperti, nella discussione su un eventuale rinvio; può essere richiesta la maggioranza qualificata in parlamento, specie per rinvii delle elezioni a più lunga scadenza; dovrebbe essere possibile l'esercizio di un controllo giudiziario da parte di una giurisdizione nazionale indipendente e imparziale;

11.3. garantire l'esistenza di condizioni di suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto, anche assicurando una campagna elettorale aperta ed equa, nonché un autentico dibattito pubblico;

11.4. valutare in che misura i limiti imposti alle campagne elettorali porta a porta o ai comizi pubblici possano essere compensati dai media pubblici e privati o dal ricorso a Internet, compresi i *social media*; è opportuno prestare particolare attenzione al dovere di neutralità delle autorità, nonché all'obbligo imposto ai media radiotelevisivi di coprire le campagne elettorali in maniera equa, equilibrata e imparziale in tutti i loro programmi;

11.5. prevedere l'applicazione di altre modalità di voto, come ad esempio il voto per corrispondenza, le urne mobili, il voto attraverso Internet o il voto per procura, se la legge lo prevede e se sono garantite condizioni di suffragio universale, libero, segreto e diretto.

12. L'Assemblea osserva che l'organizzazione di elezioni in una situazione di emergenza sanitaria pone problemi giuri-

dici e pratici per l'osservazione elettorale, il che aumenta il rischio di frode e manipolazione dei risultati elettorali. Tenuto conto dell'importanza del suo ruolo di osservatore elettorale, l'Assemblea decide di studiare modalità che le permettano di effettuare missioni di osservazione elettorale in una situazione di emergenza come questa, in coordinamento con i partner istituzionali, nel quadro delle Missioni internazionali di monitoraggio elettorale.

13. L'osservazione elettorale dovrebbe seguire ad essere un importante strumento di verifica del processo elettorale. Data la possibilità di limitazioni alla presenza di osservatori internazionali, nonché il maggior uso di sistemi di voto alternativi in sostituzione del voto in presenza a causa della situazione pandemica, l'Assemblea dovrebbe mettere a punto modalità di verifica elettorale alternative. L'Assemblea sottolinea che la verifica del processo elettorale va ben al di là dell'osservazione fisica il giorno/i giorni del voto.

14. L'Assemblea, conformemente alla Risoluzione 2329 (2020) e alla Raccomandazione 2174 (2020), intitolate « Insegnamenti per il futuro ricavati da una risposta efficace e fondata sui diritti alla pandemia di Covid-19 », sottolinea l'urgente necessità di adottare un approccio alle crisi sanitarie fondato su dati probanti, coordinato a livello internazionale e rispettoso dei diritti umani. Di fronte a una pandemia – e alla prossima, inevitabile – che minaccia l'umanità, l'attuale contesto internazionale deve superare la rivalità fra le potenze per cogliere l'opportunità di una cooperazione multilaterale efficace e solida che vada al di là delle divisioni di parte.

15. Un multilateralismo autentico e costruttivo è fondamentale per anticipare e affrontare le minacce reali e per ristabilire la fiducia nelle istituzioni intergovernative, nonché per far fronte alle importanti implicazioni sanitarie, economiche, politiche, infrastrutturali e sociali della crisi odierna. In tale contesto, le organizzazioni multilaterali, come ad esempio l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), sono essenziali per trovare soluzioni comuni a problemi comuni che

richiedono il sostegno di tutti gli Stati membri, compreso un finanziamento adeguato per agire rapidamente e formulare raccomandazioni fondate su dati probanti.

16. Alla luce di quanto precede, l'Assemblea invita gli Stati membri e osservatori, nonché gli Stati i cui parlamenti hanno lo status di osservatore o di partner per la democrazia, a:

16.1. perseguire e mantenere un'attenzione comune e globale verso la preparazione e la risposta a una pandemia e impegnarsi a instaurare la fiducia e un senso di comunanza d'intenti fra tutti gli Stati;

16.2. rispondere positivamente all'appello lanciato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a favore di una cessazione generale ed immediata delle ostilità in tutte le situazioni e a favore di un'unità e un sostegno reciproco nella battaglia contro un nemico comune;

16.3. esaminare con attenzione il modo in cui il proprio sistema sanitario nazionale ha saputo far fronte o meno alla pandemia, allo scopo di migliorarne la preparazione, la resilienza e la risposta futura;

16.4. condividere le buone prassi in materia di gestione della pandemia;

16.5. sensibilizzare rispetto alla disinformazione e alla cattiva informazione sulla pandemia e far sì che le persone restino vigilanti e si astengano dal diffondere notizie false o ingannevoli *online*;

16.6. sostenere la valutazione indipendente del coordinamento della risposta mondiale al Covid-19 effettuato dall'OMS; garantire un adeguato finanziamento all'Organizzazione per renderla autonoma dai contributi volontari e fornirle stru-

menti adeguati per controllare efficacemente la situazione sanitaria in tutti gli Stati membri;

16.7. rafforzare il Regolamento sanitario internazionale (RSI) per migliorare la preparazione e rendere più efficace il sistema di allerta precoce e di risposta;

16.8. fare in modo che gli strumenti diagnostici, le terapie e i vaccini siano disponibili e accessibili a tutti in tutti i paesi, a cominciare dalle persone più esposte, e adottare una strategia europea comune affinché tutti gli 830 milioni di cittadini europei possano beneficiare della stessa protezione dal Covid-19.

17. L'Assemblea si compiace del fatto che, di fronte alle sfide lanciate dalla pandemia, gli organi e le istituzioni del Consiglio d'Europa, in particolare l'Assemblea parlamentare, il Comitato dei Ministri, la Segretaria generale, la Commissaria per i diritti umani e la Commissione di Venezia, abbiano offerto un sostegno adeguato e opportuno agli Stati membri, condividendo con i governi e i parlamenti strumenti, norme e linee guida volti ad assicurare il rispetto dei principi della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto nella loro opera di contrasto alla pandemia.

18. L'Assemblea decide quindi di rafforzare la cooperazione con i parlamenti nazionali, spronando le delegazioni nazionali a condividere le buone prassi e promuovendo una valutazione *inter pares* dei diversi aspetti delle misure assunte per far fronte alle conseguenze e alle implicazioni della pandemia, anche attraverso audizioni parlamentari di esperti del Consiglio d'Europa, al fine di individuare soluzioni e strategie efficaci e sostenibili per rispondere in futuro ad analoghe situazioni di crisi.

