

Il Congresso dei poteri locali e regionali



COMMISSIONE PERMANENTE

Strasburgo, 18 giugno 2010

Osservazione delle elezioni locali e regionali – strategia e norme del Congresso

Risoluzione 306 (2010)¹

1. Il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini, espresso attraverso elezioni regolari e veramente democratiche, costituisce un diritto umano riconosciuto a livello internazionale. Le elezioni sono realmente democratiche solo quando è possibile esercitare senza discriminazioni una serie di altri diritti umani e di libertà fondamentali. Lo svolgimento di elezioni democratiche consente di risolvere in modo pacifico la competizione per la gestione del potere politico all'interno di un paese, fa parte del processo determinante per instaurare una governance democratica e, al pari degli altri diritti umani e della democrazia in generale, è possibile unicamente se vige lo stato di diritto.

2. Il diritto dei cittadini di esercitare la loro libertà di scelta democratica attraverso un suffragio universale equo, libero, segreto e diretto è il fondamento della partecipazione politica a livello locale, sancita nel preambolo del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, relativo al diritto dei cittadini di partecipare alla gestione degli affari delle collettività territoriali, adottato nel novembre del 2009 (“...il diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici costituisce uno dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa”).

3. L'osservazione elettorale, in quanto questione che desta preoccupazioni a livello delle organizzazioni internazionali, è oggi largamente riconosciuta e svolge un ruolo importante per garantire valutazioni accurate e imparziali dei processi elettorali. Può rafforzare l'integrità dei procedimenti elettorali, poiché con la loro presenza gli osservatori dissuadono da cattive condotte, denunciano le irregolarità e le frodi e formulano raccomandazioni per migliorare lo svolgimento del processo elettorale. Può altresì rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica, promuovere la partecipazione degli elettori e attenuare i rischi di conflitti legati allo svolgimento delle elezioni. Contribuisce inoltre a favorire una migliore comprensione internazionale, grazie alla condivisione delle esperienze e delle informazioni sulle evoluzioni del processo democratico.

4. Il Consiglio d'Europa ha effettuato le prime missioni di osservazione elettorale dopo la caduta del muro di Berlino, nel 1989, nell'ambito del processo di adesione di un certo numero di nuove democrazie. Al fine di completare le attività svolte dall'Assemblea parlamentare in materia di elezioni nazionali e presidenziali, il Congresso, in quanto garante della democrazia territoriale, è stato incaricato di osservare le elezioni locali e regionali. Dal 1990 ha organizzato oltre un centinaio di missioni di osservazione elettorale in Europa, e, in alcuni casi, al di fuori del continente europeo (per esempio, in Israele, nel 2008).

¹ Discussa e adottata dalla Commissione permanente in nome del Congresso il 18 giugno 2010 (vedi documento [CG\(18\)18](#), relazione esplicativa presentata da I. Micallef, Malta (L, PPE/DC), relatore).



5. Considerando:

a. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale sui diritti civili e politici;

b. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c. La Carta europea dell'autonomia locale e /o il suo Protocollo addizionale relativo al diritto dei cittadini di partecipare alla gestione degli affari delle collettività territoriali;

d. La Risoluzione statutaria (2007)⁶ del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa relativa al Congresso dei poteri locali e regionali, che definisce l'osservazione delle elezioni locali e regionali come una delle attività prioritarie del Congresso;

e. Il Codice di buona condotta in materia elettorale (2002), elaborato dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa e la sua Dichiarazione di principi per l'osservazione elettorale internazionale (2004);

f. La Raccomandazione del Congresso 124 (2003) riguardante "il Codice di buona condotta in materia elettorale";

g. La Risoluzione del Congresso 233 (2007) relativa alla "cooperazione tra il Congresso e le associazioni nazionali di enti locali e regionali";

h. La Risoluzione del Congresso 274 (2008) relativa alla "Politica del Congresso in materia di osservazione delle elezioni locali e regionali".

6. Il Congresso pone l'accento sull'importanza dell'osservazione elettorale a livello locale e regionale, che ritiene complementare al processo di monitoraggio politico dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale, pietra miliare della democrazia locale in Europa. Il ruolo specifico degli eletti locali e regionali in quanto osservatori degli scrutini per le elezioni comunali e regionali contribuisce a conferire legittimità e credibilità al processo elettorale a livello locale e regionale.

7. Sottolinea il fatto che la situazione e le condizioni dello svolgimento dei processi elettorali comunali e regionali sono esaminate da membri del Congresso, ossia da eletti politici locali e regionali dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, nell'ambito quindi di un esame tra colleghi con pari responsabilità.

8. Nota che, in linea di massima, l'osservazione delle elezioni locali e regionali non dovrebbe limitarsi a certi paesi. Conformemente alla sopraccitata complementarità tra l'osservazione elettorale e il processo di monitoraggio politico dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale, la verifica del corretto svolgimento delle elezioni comunali e regionali è pertinente per l'insieme degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

9. Il Congresso ribadisce il proprio interesse per l'osservazione elettorale a livello locale e regionale, più particolarmente in quei paesi in cui il processo di monitoraggio politico ha rilevato delle lacune e/o ha fatto sorgere preoccupazioni in materia di democrazia territoriale.

10. Il Congresso organizzerà una missione di osservazione elettorale unicamente se è invitato dalle autorità del paese interessato.

11. Il Congresso adotterà un approccio attivo nei confronti delle autorità dei paesi in cui il suo processo di monitoraggio politico abbia rilevato certi punti deboli in materia di democrazia territoriale, ed esprimerà il desiderio di essere invitato ad osservare lo svolgimento di elezioni locali o regionali.

12. I rapporti elaborati in seguito alle missioni di osservazione elettorale del Congresso permetteranno di valutare la situazione prima del giorno dello scrutinio, tenendo conto dello specifico contesto politico e sociale; consentiranno inoltre di formarsi un'opinione sulle condizioni giuridiche, sull'organizzazione dello scrutinio e di descrivere gli eventi significativi osservati nel giorno del voto e nei giorni seguenti. I rapporti sull'osservazione dello svolgimento delle elezioni aiuteranno altresì a constatare e registrare i progressi realizzati dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di sviluppo della democrazia locale, applicando norme adeguate al contesto sociale e culturale di ciascun paese.

13. Per effettuare una valutazione accurata dello svolgimento di un'elezione, non basta esaminarne l'aspetto organizzativo. Per questo, il Congresso definirà una strategia destinata ad ampliare il campo d'osservazione delle elezioni locali e regionali negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Occorre infatti esaminare l'intero processo, nonché le condizioni indispensabili per il buon funzionamento della democrazia e per lo svolgimento di elezioni realmente democratiche, e in particolare:

a. Il sistema politico del paese (la sua storia e cultura politica, l'organizzazione del governo, il sistema dei partiti, le regole di funzionamento dell'opposizione);

b. Le condizioni giuridiche (costituzione, codice elettorale);

c. Il ruolo dei media (libertà di espressione, libertà e pluralismo dei media, protezione dei giornalisti);

d. Il finanziamento dei partiti e della campagna elettorale;

e. La campagna elettorale (equità, visibilità, copertura dei media, riunioni elettorali, educazione degli elettori);

f. La situazione post-elettorale (formazione dell'esecutivo locale/regionale, ruolo attribuito all'opposizione, corretto funzionamento del sistema di ricorso, copertura delle notizie da parte dei media).

14. Per quanto riguarda il seguito dato alle raccomandazioni e risoluzioni formulate a seguito dell'osservazione di elezioni locali e regionali, il Congresso ritiene che dovrebbe essere istituita una procedura di assistenza post-osservazione, mirante in particolare a:

a. Incaricare gli organi competenti del Congresso, e in particolare la Commissione istituzionale, di verificare la messa in opera delle raccomandazioni e risoluzioni formulate sulla base dei rapporti di osservazione. In assenza di progressi trascorso un anno, il Congresso può decidere di chiedere, se del caso, un parere della Commissione di Venezia e di invitare l'Assemblea parlamentare a esaminare la questione nell'ambito del processo di monitoraggio. Il Congresso deve essere tenuto regolarmente informato del seguito dato a tale processo;

b. Organizzare programmi specifici di cooperazione per risolvere i principali problemi constatati nel corso della missione di osservazione elettorale; dovrebbero essere associati all'elaborazione di tali programmi i rappresentanti eletti locali e regionali e gli organi governativi dei paesi interessati, nonché gli altri paesi europei desiderosi di condividere le loro realizzazioni e le loro competenze in materia di democrazia locale e regionale.

15. Il Congresso, conscio della propria responsabilità istituzionale all'interno del Consiglio d'Europa per l'organizzazione periodica di missioni di osservazione elettorale di elevata qualità, conformi alle norme internazionali riconosciute, continuerà ad accertarsi che i suoi membri partecipanti a tali missioni possano avvalersi di sessioni di formazione specializzata.

16. Così come ha rafforzato la cooperazione con le associazioni nazionali, nel quadro del suo accordo con il Comitato delle Regioni dell'Ue relativo alla cooperazione "a favore della democrazia locale e regionale, del decentramento e dell'autonomia locale in Europa e al fine di garantire il rispetto da parte delle autorità nazionali ed europee delle competenze locali e regionali istituite", il Congresso ha invitato il Comitato delle Regioni a unirsi alle sue delegazioni in occasione delle sue missioni di osservazione elettorale, dopo avere ricevuto l'invito da parte dello Stato nel quale si procederà all'osservazione delle elezioni;

17. Su invito del Presidente della Commissione cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX) del Comitato delle Regioni, il Congresso partecipa inoltre a sessioni di formazione sul monitoraggio delle elezioni locali e regionali, organizzate dal Comitato delle Regioni per i propri membri. Con l'obiettivo di proseguire e intensificare la cooperazione tra il Congresso e il Comitato delle Regioni, è stato deciso di accordare maggiore sostegno alle missioni di osservazione condotte congiuntamente dai due organi.

18. Sarà garantita la reciprocità per la presentazione di un rapporto in seno al Congresso e al Comitato delle Regioni, invitando sistematicamente al momento del suo esame sia il relatore del Congresso, che un rappresentante del Comitato delle Regioni.

19. Le norme per l'organizzazione di missioni di osservazione elettorale sono riportate nell'allegato alla presente risoluzione.

20. Un codice di condotta per gli osservatori del Congresso figura inoltre nell'allegato alla presente risoluzione.

ALLEGATO I : NORME PER L'ORGANIZZAZIONE PRATICA DELLE MISSIONI DI OSSERVAZIONE ELETTORALE DEL CONGRESSO

Preparazione delle missioni

1. Alla luce di quanto esposto precedentemente, l'Ufficio di presidenza del Congresso deciderà di inviare una lettera esprimente l'auspicio di osservare le elezioni comunali o regionali alle autorità del paese in cui è previsto uno scrutinio di tale tipo. Dopo avere ricevuto la lettera di invito del paese, l'Ufficio di presidenza deciderà della portata della missione di osservazione (missione pre-elettorale, vera e propria missione di osservazione, procedura di monitoraggio post-osservazione). Il Congresso potrà decidere di porre l'accento su l'una di queste fasi, o su due, o su tutte e tre.
2. Se non è prevista nessuna riunione dell'Ufficio di presidenza tra la data di ricevimento della lettera di invito ad osservare le elezioni e la giornata elettorale, il Presidente del Congresso prenderà le decisioni necessarie, dopo aver consultato i Presidenti delle Camere.
3. Un programma preliminare per la missione di osservazione sarà elaborato dal segretariato del Congresso e comunicato a tempo debito al Rappresentante permanente del paese interessato, nonché al Capo e al Segretario della delegazione nazionale presso il Congresso. Il segretariato del Congresso manterrà di regola una corrispondenza epistolare regolare con tutte le parti interessate.
4. Il segretariato del Congresso dovrà garantire la diffusione di informazioni di elevata qualità ai membri della delegazione che parteciperà a una missione di osservazione elettorale.

Composizione delle delegazioni

5. Il segretariato del Congresso invierà a tutti i membri del Congresso, via mail, un invito a manifestare il loro interesse, accompagnato dal debito formulario di candidatura; copia di tale invio dovrà pervenire ugualmente ai segretari delle delegazioni nazionali. Saranno presi in considerazione i membri del Congresso che avranno espresso interesse a partecipare alla missione e avranno inviato il formulario di risposta entro i termini stabiliti. Saranno ugualmente esaminate le candidature di membri di associazioni nazionali disposte a farsi carico delle loro spese.
6. L'elenco dei membri partecipanti alle missioni di osservazione del Congresso sarà adottato dall'Ufficio di presidenza del Congresso, conformemente ai principi enunciati nella risoluzione sopra esposta.
7. Le delegazioni partecipanti alle missioni di osservazione elettorale del Congresso comprenderanno tra i 5 e i 20 membri. La composizione delle delegazioni è stabilita secondo un sistema di nomine che terrà conto della rappresentanza equilibrata dei diversi gruppi politici del Congresso (compresi i membri non iscritti ad alcun gruppo), la parità di genere e un'equa rappresentanza geografica, prendendo ugualmente in considerazione l'ordine cronologico di presentazione delle candidature dei membri del Congresso.
8. Al fine di garantire una partecipazione effettiva alle attività della missione, saranno prese in considerazione le competenze linguistiche dei candidati. Tra gli altri criteri figurano l'esperienza nell'osservazione elettorale e la partecipazione a sessioni di formazione.
9. I candidati che chiedono di partecipare alla missione pre-elettorale devono dare la loro disponibilità anche per la missione di osservazione dello svolgimento delle elezioni. Inoltre, si richiederà ai candidati alle missioni di osservazione elettorale l'impegno di essere presenti al momento della conferenza stampa finale, prevista normalmente il giorno successivo a quello dello scrutinio. Il Capo delegazione e il Relatore incaricato del rapporto dovranno partecipare alla conferenza stampa finale.
10. Le delegazioni di osservazione elettorale non devono comprendere dei membri del Congresso il cui paese intrattiene rapporti specifici con quello in cui verrà effettuata la missione di osservazione elettorale.

11. Per conferire maggiore notorietà e rilievo alla missione, l'Ufficio di presidenza del Congresso designerà un Capo delegazione; in assenza di tale decisione da parte dell'Ufficio di presidenza, spetterà al Presidente del Congresso procedere a tale nomina.

12. L'Ufficio di presidenza (o il Presidente del Congresso) designerà un Relatore, incaricato di preparare e di presentare il rapporto.

13. I Relatori della Commissione istituzionale per il paese nel quale si effettuerà la missione di osservazione elettorale saranno d'ufficio membri della delegazione incaricata di osservare lo svolgimento delle elezioni, ma non avranno il diritto di essere nominati Capo delegazione, né relatore della delegazione.

Rapporti, risoluzioni e raccomandazioni

14. Il rapporto sarà elaborato dal Relatore, con l'assistenza del segretariato del Congresso. Saranno consultati tutti i membri della delegazione, compresi i rappresentanti del Comitato delle Regioni dell'Ue. Il rapporto dovrà essere esauriente, dovrà evidenziare i punti positivi e negativi, e distinguere gli aspetti significativi da quelli che non lo sono. Dovrà individuare i fenomeni che possono avere un impatto sull'integrità del processo elettorale e sull'autenticità dello scrutinio.

15. Il rapporto dovrà inoltre prendere in considerazione le risoluzioni e le raccomandazioni adottate precedentemente dal Congresso, e in particolare quelle elaborate sulla base dei rapporti di monitoraggio relativi al paese in questione.

16. Conformemente al Regolamento interno del Congresso e delle sue Camere, il rapporto sarà presentato all'Ufficio di presidenza o alla Commissione permanente del Congresso per approvazione e successivamente al Congresso per adozione, in occasione di una sessione plenaria (o della plenaria di una Camera) entro termini appropriati.

17. Ai sensi degli Articoli da 2 a 5 della succitata Risoluzione statutaria, le raccomandazioni saranno trasmesse al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

18. Le raccomandazioni dovranno inoltre essere trasmesse alle autorità del paese interessato, nonché al Capo e al Segretario della delegazione nazionale presso il Congresso.

19. Inoltre, il rapporto e le raccomandazioni in esso contenute saranno trasmessi agli organi competenti del Consiglio d'Europa, in particolare alla Commissione di Venezia, al Commissario per i diritti umani, al GRECO ecc.

Visibilità delle missioni di osservazione elettorale del Congresso

20. Al fine di informare i media della valutazione preliminare effettuata dalla delegazione del Congresso incaricata di osservare lo svolgimento delle elezioni, il giorno successivo a quello dello scrutinio, in mattinata, conformemente alle esigenze professionali dei media, si terrà una conferenza stampa del Congresso, presieduta dal Capo delegazione del Congresso o dal suo rappresentante.

21. Se il Congresso non è l'unica istituzione internazionale che osserva lo svolgimento delle elezioni locali o regionali nel paese in questione, il Presidente del Congresso deciderà, dopo avere consultato il Segretario generale del Consiglio d'Europa, se il Congresso debba fare parte di una missione internazionale di osservazione elettorale (MIOE). Ciò comporta, secondo la procedura ordinaria, una conferenza stampa congiunta il giorno successivo a quello dello scrutinio e una dichiarazione preliminare comune. Se una riunione dell'Ufficio di presidenza del Congresso è prevista in tempo opportuno, il Presidente del Congresso consulterà l'Ufficio di presidenza su questa questione.

22. Se viene deciso di costituire una « MIOE comune » insieme ad altre organizzazioni internazionali, tutte le attività connesse (conferenze stampa, redazione di comunicati stampa o di dichiarazioni politiche) dovranno essere condotte nel rispetto delle condizioni stabilite dal Congresso (la visibilità dell'identità della missione del Congresso dovrà essere mantenuta, il ruolo e il profilo specifico degli osservatori del Congresso dovranno essere sottolineati, la portata delle attività del Congresso non dovrà essere sminuita e i messaggi politici del Congresso non dovranno essere alterati).

23. Per quanto concerne le dichiarazioni preliminari rilasciate insieme ad altre organizzazioni internazionali, il Capo delegazione del Congresso dovrà decidere, previa consultazione del segretariato, se debbano essere apportate in loco le modifiche del Congresso, oppure se la delegazione del Congresso debba partecipare alla dichiarazione preliminare congiunta stipulando che le modifiche saranno preparate dal relatore e messe a disposizione entro i cinque giorni lavorativi successivi.

ALLEGATO II: CODICE DI CONDOTTA PER GLI OSSERVATORI DEL CONGRESSO

I membri delle missioni di osservazione elettorale del Congresso dovranno sempre sottolineare il fatto che il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini, espresso attraverso elezioni regolari e veramente democratiche, costituisce un diritto umano riconosciuto a livello internazionale. Dovranno in particolare osservare le seguenti norme:

a. rispettare la sovranità del paese ospitante, rispettando nel contempo i diritti umani e le libertà fondamentali dei suoi cittadini;

b. rispettare le leggi del paese ospitante (e conformarsi alle lecite istruzioni delle autorità governative, dei funzionari di sicurezza e delle autorità elettorali del paese);

c. osservare se la legislazione, le normative o le disposizioni prese dai funzionari statali/governativi/elettorali complicano indebitamente oppure ostacolano lo svolgimento delle elezioni;

d. vigilare sull'integrità della missione di osservazione elettorale (seguire le istruzioni dei capi missione, partecipare alle sessioni di formazione, alle riunioni di briefing e agli incontri di debriefing, dedicarsi interamente alla missione di osservazione, leggere il materiale informativo fornito, familiarizzarsi con la legislazione elettorale e con le altre norme e disposizioni regolamentari pertinenti);

e. osservare costantemente la più rigorosa imparzialità politica (evitare di esprimere o di mostrare un partito preso o una preferenza nei confronti di autorità nazionali, partiti politici, candidati, o determinate questioni, ecc);

f. evitare di turbare il processo elettorale (prendere nota dei problemi, delle irregolarità, frodi importanti, ecc, senza tuttavia intervenire, e senza dare istruzioni ai funzionari elettorali, ai rappresentanti dei partiti politici oppure ad altri osservatori);

g. porre domande ai funzionari elettorali, ai rappresentanti dei partiti politici o ad altri osservatori (senza ostacolare il processo elettorale);

h. accertarsi dell'esattezza delle osservazioni e dimostrare professionalità nel trarre le conclusioni (che dovranno essere esaurienti, indicare i punti positivi e negativi, distinguendo tra i fattori significativi e quelli che non lo sono; dovranno inoltre individuare i fenomeni che potrebbero avere un impatto sull'integrità del processo elettorale);

i. conservare un apposito registro ben documentato contenente le loro osservazioni (utilizzando in particolare la Guida per la valutazione delle elezioni, fornita dalla Commissione di Venezia e il corrispondente questionario);

j. evitare ogni commento di fronte ai media o in pubblico prima della dichiarazione finale della missione (le eventuali richieste da parte dei media dovranno essere esaminate con i capi della missione);

k. cooperare con gli altri osservatori internazionali, e in particolare con quelli di altri organi del Consiglio d'Europa.