

30^a SESSIONE
Strasburgo, 22-24 marzo 2016

CG30(2016)07-prov
8 marzo 2016

Osservazione delle elezioni locali in Ucraina (25 ottobre 2015)

Commissione di Monitoraggio
Relatore:¹ Jos WIENEN, Paesi Bassi (L, PPE-CCE)

Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)..... 3

Sintesi

A seguito dell'invito delle autorità ucraine di osservare le elezioni locali del 25 ottobre 2015, il Congresso ha inviato una delegazione allargata, comprendente 28 membri del Congresso, 11 dell'Assemblea parlamentare e 4 del Comitato delle Regioni dell'Unione europea. Dal 1° al 3 ottobre 2015, è stata organizzata a Kiev una visita pre-elettorale. Il giorno delle elezioni, sono state dispiegate 24 squadre del Congresso, cui hanno partecipato 56 osservatori provenienti da 25 paesi europei, per seguire le operazioni in circa 240 seggi per l'elezione di presidenti, sindaci, consigli e assemblee elettive ai vari livelli territoriali di governo. L'intera missione del Congresso è stata condotta in stretto coordinamento con altre organizzazioni internazionali, e in particolare l'OSCE/ODIHR e gli osservatori del Parlamento europeo.²

Le elezioni si sono svolte in un difficile contesto politico, socio-economico, umanitario e di sicurezza, determinato in particolare dall'annessione illegale³ della Penisola di Crimea da parte della Federazione russa e dal controllo temporaneo esercitato da gruppi armati illegali su delle aree del territorio degli Oblast di Donetsk e Luhansk. Si sono inoltre tenute nel momento critico in cui si palesavano gli ostacoli costituzionali legati alla riforma in corso relativa al decentramento.

1 Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcuni gruppo politico del Congresso

2 Il Congresso non ha osservato il secondo turno delle elezioni, il 15 novembre, né le elezioni posticipate svoltesi a Mariupul, Krasnoarmiisk e Svatove il 29 novembre 2015.

3 Si veda la Risoluzione 68/262 sull'integrità territoriale dell'Ucraina, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 27 marzo 2014

Le operazioni di voto e di spoglio il giorno delle elezioni sono state nel complesso competitive, ben organizzate e trasparenti nella maggior parte del paese e la campagna elettorale ha globalmente rispettato il processo democratico.

Sono tuttavia ancora necessarie nuove riforme, in considerazione, in particolare, di diversi fattori:

- la complessità del quadro giuridico delle elezioni locali, e in particolare delle disposizioni procedurali;
- le decisioni arbitrarie dettate da ragioni politiche e prese da certe parti dell'amministrazione elettorale;
- la scarsa chiarezza delle disposizioni relative al finanziamento dei partiti politici;
- l'assenza di una copertura indipendente delle elezioni da parte dei media, e la dominanza di potenti gruppi economici;
- le incertezze legate al processo di decentramento, che ha modificato le dimensioni e la conformazione delle circoscrizioni, comportando dei cambiamenti nelle competenze dei governi a livello locale.

Di conseguenza, le raccomandazioni del Congresso vertono essenzialmente su un'approfondita revisione del quadro giuridico delle elezioni locali, per renderlo conforme alle norme e alle buone prassi internazionali, al fine di depoliticizzare l'amministrazione elettorale e garantirne la professionalità. Il Congresso insiste sulla necessità di un'effettiva prevenzione della frode. Incoraggia inoltre le autorità ucraine a rafforzare il ruolo dei media indipendenti nelle campagne elettorali e a limitare l'influenza dei potenti gruppi economici. Nel complesso, occorre rafforzare l'integrità del processo elettorale, al fine di accrescere la fiducia dei cittadini al riguardo e stabilire una forte correlazione tra la volontà degli elettori e l'esito elettorale, che è l'essenza di una votazione democratica.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE⁴

1. A seguito della missione di osservazione dello svolgimento delle elezioni locali del 25 ottobre 2015 in Ucraina, su invito del Ministro ucraino degli Affari esteri, il Congresso dei poteri locali e regionali si riferisce:

a. all'articolo 2, comma 4 della Risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri (2000)¹ relativa al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa;

b. ai principi enunciati nella Carta europea dell'autonomia locale (STE n.122), ratificata dall'Ucraina l'11 settembre 1997;

c. alla sua Risoluzione 395(2015) sulle regole e procedure del Congresso.⁵

2. Ribadisce che lo svolgimento di elezioni locali e regionali realmente democratiche contribuisce a istituire e mantenere una governance democratica e che l'osservazione della partecipazione politica a livello territoriale è un elemento essenziale del ruolo del Congresso in quanto garante della democrazia locale e regionale.

3. Il Congresso apprezza gli sforzi continui compiuti dalle autorità ucraine per fare avanzare il processo di consolidamento democratico e si compiace del fatto che le elezioni locali del 2015 si siano svolte complessivamente nella calma e in maniera trasparente e ben organizzata.

4. Riconosce che il personale dei seggi elettorali ha ampiamente dimostrato di essere in grado di garantire i diritti degli elettori nel giorno delle elezioni, malgrado la complessità del quadro giuridico e le anomalie procedurali.

5. Nota con soddisfazione che le procedure attinenti all'iscrizione degli elettori sono state globalmente inclusive e che il diritto degli elettori di esprimere liberamente e senza intimidazioni il proprio voto è stato generalmente rispettato.

6. Conferma che il contesto elettorale è stato competitivo, con una vasta scelta di partiti e candidati, ma si rammarica delle segnalazioni ricevute sull'incoerenza dei criteri seguiti per l'iscrizione dei candidati e del fatto che la legge non consenta di presentare candidature indipendenti a tutti i livelli territoriali, a prescindere dalle dimensioni dell'ente territoriale.

7. Esprime tuttavia preoccupazione per le denunce di presunti episodi di acquisto massiccio di voti e di tentativi di corruzione di membri dell'amministrazione elettorale, in particolare nei seggi in cui il confronto elettorale era molto serrato tra i candidati, nonché per le presunte violenze fisiche contro candidati e militanti dei partiti in certe zone.

4 Bozza preliminare di raccomandazione approvata dalla Commissione di Monitoraggio il 12 febbraio 2016 a Parigi.

Membri della Commissione:

P. Receveur (Presidente), *T. Akyurek* (sostituto: *F. Genk Unay*), *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *Z. Antic*, *S. Batson* (sostituto: *L. Gillham*), *V. Belikov*, *J-M. Belliard* (sostituto: *J-C. Frécon*), *M. Bepalova*, *P. Billi*, *A. Bogdanovic*, *E. Bohlin* (sostituto: *H. Hammar*), *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *S. Chernov*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *S. Guckian* (sostituto: *D. Geoghegan*), *M. Guegan*, *I. Hanzek*, *S. Harutyunyan* (sostituto: *L. Avetyan*), *E. Harvey*, *B. Hirs* (sostituto: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *D. Jikia*, *H. B. Johansen*, *M. Juhkami*, *K. Kaiser* (sostituto: *L. Foerster*), *C. Kalogirou* (sostituto: *P. Filippou*), *L. Kovacs* (sostituto: *A. Magyar*), *L. Kroon* (sostituto: *H. Bergmann*), *C. Lammerskitten*, *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *T. Margaryan* (sostituto: *E. Yeritsyan*), *D. Milovanovic*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *D. Narmania*, *S. Paunovic*, *Z. Pava* (sostituto: *M. H*), *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *J. Rocklind*, *N. Romanova*, *R. Schafer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *V. Shumada* (sostituto: *V. Oluyko*), *S. Siukaeva*, *A-M. Sotiriadou*, *P. Thornton*, *A. Torres Pereira*, *M. M. T. Turel*, *A. Ugues*, *K. Van Overmeire*, *V. Varnavskiy* (sostituto: *A. Borisov*), *L. Verbeek*, *B. Voehringer*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *S. Yerolatsites* (sostituto: *A-M. Kremmou*).

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: *S. Poirel*

5 Si vedano, in particolare, i capitoli XVIII e XIX relativi all'organizzazione pratica delle missioni di osservazione elettorale e all'attuazione del dialogo post-elettorale.

8. In considerazione di quanto sopra esposto, il Congresso propone di apportare ulteriori possibili miglioramenti alla legislazione elettorale e agli aspetti pratici della gestione del processo elettorale e invita pertanto le autorità ucraine a:

a. rivedere l'insieme del quadro giuridico delle elezioni locali, nel rispetto delle norme internazionali e delle buone prassi in materia elettorale, per garantire la partecipazione di tutte le parti interessate nel processo decisionale e la prevedibilità e la coerenza della legislazione;

b. riesaminare l'utilizzo di sistemi elettorali differenti nelle diverse unità territoriali in funzione del numero di abitanti, in vista di una maggiore chiarezza per gli elettori e per l'amministrazione delle elezioni, evitare che certe circoscrizioni siano sotto-rappresentate o sovra-rappresentate nei consigli (di regioni, distretti, città e municipi), riuscendo in tal modo a rafforzare la correlazione tra la volontà degli elettori e l'esito elettorale;

c. conformemente al paragrafo b., migliorare la progettazione delle schede elettorali e l'accesso degli elettori alle informazioni riguardanti i candidati e i programmi, per conferire loro maggiore chiarezza, in particolare circa le conseguenze del voto (e sapere se hanno votato per un candidato specifico o per un partito);

d. rivedere le modalità di nomina e di revoca dei membri degli organi elettorali, per evitare decisioni arbitrarie e pratiche di corruzione e garantire la depoliticizzazione e la professionalità dell'amministrazione elettorale ad ogni livello;

e. rivedere la procedura per l'iscrizione dei candidati, al fine di evitare esclusioni motivate da ragioni politiche e autorizzare la partecipazione dei candidati indipendenti designati da gruppi organizzati di elettori per tutte le unità territoriali;

f. affrontare la questione del conteggio dei voti e risolvere i problemi tecnici;

g. migliorare il rispetto della legislazione attuale in materia di frode elettorale e di violazioni della normativa sulle campagne elettorali e il finanziamento dei partiti politici.

9. Il Congresso incoraggia altresì le autorità ucraine ad adottare dei provvedimenti destinati a rafforzare la copertura delle elezioni locali da parte di media indipendenti, sottolineando in particolare l'obbligo di segnalare chiaramente i contenuti politici finanziati dai partiti, nonché a promuovere una copertura mediatica concentrata sulle questioni di fondo relative alle elezioni.

10. Il Congresso invita le autorità ucraine ad affrontare la questione del diritto di voto degli sfollati interni (*Internally Displaced Persons*) sufficientemente prima delle prossime elezioni locali. In particolare, devono essere precisati i criteri di residenza, conformemente alle disposizioni in materia contenute nella Raccomandazione 369(2015) del Congresso "Liste elettorali ed elettori residenti di fatto all'estero".⁶

11. Malgrado il persistente conflitto nelle regioni orientali dell'Ucraina e la situazione di stallo costituzionale legata allo status delle regioni di Donetsk e Luhansk, occorre proseguire il processo di decentramento in corso e la riforma territoriale. Il Congresso ribadisce il suo sostegno alle autorità ucraine per gli sforzi compiuti per rafforzare la democrazia locale e regionale.

⁶ La Raccomandazione 369(2015) può essere consultata sul seguente sito: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2304185&Site=COE>
4/4