

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2472 (2022)

L'impatto delle restrizioni imposte a causa del Covid-19 sullo spazio e le
attività della società civile

Comunicata alla Presidenza il 29 novembre 2022



Resolution 2471 (2022)¹

The impact of the Covid-19 restrictions on civil society space and activities

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls its [Resolution 2362 \(2021\)](#) and [Recommendation 2194 \(2021\)](#) “Restrictions on NGO activities in Council of Europe member States”, [Resolution 2226 \(2018\)](#) and [Recommendation 2134 \(2018\)](#) “New restrictions on NGO activities in Council of Europe member States”, [Resolution 2096 \(2016\)](#) and [Recommendation 2086 \(2016\)](#) “How can inappropriate restrictions on NGO activities in Europe be prevented?”, its previous [Resolutions 1660 \(2009\)](#), [1891 \(2012\)](#), [2095 \(2016\)](#) and [2225 \(2018\)](#) and [Recommendations 2085 \(2016\)](#) and [2133 \(2018\)](#) on the situation of human rights defenders in Council of Europe member States, and its [Resolutions 2300 \(2019\)](#), [2060 \(2015\)](#) and [1729 \(2010\)](#) and [Recommendations 2162 \(2019\)](#), [2073 \(2015\)](#) and [1916 \(2010\)](#) on the protection of “whistle-blowers”.
2. It also recalls the work it carried out in response to the Covid-19 pandemic and the measures taken to counter it, in particular [Resolution 2329 \(2020\)](#) “Lessons for the future from an effective and rights-based response to the Covid-19 pandemic”, [Resolution 2337 \(2020\)](#) and [Recommendation 2179 \(2020\)](#) “Democracies facing the Covid-19 pandemic” and [Resolution 2338 \(2020\)](#) “The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law”.
3. The Assembly stresses that the existence of a vibrant civil society is a key component of an open and democratic society and makes an essential contribution to the development and realisation of democracy, the rule of law and human rights. Civil society actors, including non-governmental organisations (NGOs) and human rights defenders, should be able to continue promoting public awareness, participating in public life and campaigning for the transparency and accountability of public authorities despite the Covid-19 pandemic.
4. The Assembly notes that the Covid-19 pandemic and the restrictive measures taken to contain it, including those adopted under states of emergency – such as travel bans and other restrictions on movement, blanket restrictions on assemblies and gatherings, repressive measures against protesters, electronic surveillance or criminal sanctions for expressing critical thoughts on the handling of the pandemic – have significantly affected the situation of civil society in all Council of Europe member States. Other measures – such as denial of or delay in registration of new NGOs, limited access to the beneficiaries of their actions, reduced funding or limitations on governing bodies’ meetings – have also had a direct and adverse effect on the functioning of civil society organisations.
5. Thus, the exercise of the right to freedom of assembly has largely been restricted, and the rights to freedom of association, freedom of expression, freedom of movement and the right to respect for private life have also been negatively impacted. Moreover, many individuals and civil society actors were confronted with difficulties in accessing public information and were not consulted about changes to laws, policies and practices made in connection with the Covid-19 pandemic.
6. The Assembly is concerned about the consequences of the restrictive measures adopted by Council of Europe member States during the pandemic and highlights their deleterious effect on the functioning of civil society. It emphasises that even though, in accordance with the European Convention on Human Rights (ETS

1. *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 25 November 2022 (see [Doc. 15654](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Margreet De Boer).*

See also [Recommendation 2241 \(2022\)](#).



No. 5, “the Convention”), public health may constitute a legitimate purpose justifying restrictions on the rights to respect for private life (Article 8), freedom of expression (Article 10) and freedom of assembly and association (Article 11), any restrictions of the aforementioned rights must be “prescribed by law”, “necessary in a democratic society” and proportionate to the legitimate aim pursued. The same applies to measures restricting freedom of movement (Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention, ETS No. 46).

7. The Assembly is also worried about the fact that in some Council of Europe member States the Covid-19 pandemic highlighted or worsened problems that already existed in the environment in which civil society operated. Moreover, there is a risk that laws aimed at combating the Covid-19 pandemic might be used to further restrict the rights and fundamental freedoms of civil society actors.

8. Notwithstanding these negative developments, the Assembly is pleased to note that various good practices have also emerged in the course of the Covid-19 pandemic. Many Council of Europe member States have taken steps to mitigate the consequences of the pandemic through the provision of financial and/or other support as well as by showing some flexibility as regards institutional and reporting requirements, including through the introduction of digital systems. Moreover, NGOs themselves proved to be very flexible and adapted their own environment to the challenges of Covid-19, in particular through accelerating the digitalisation process, adjusting and improving their working methods and co-operating with other stakeholders and building coalitions.

9. The Assembly therefore calls on all Council of Europe member States to:

9.1. comply with international legal standards that are pertinent to the functioning of civil society, and in particular with regard to the rights to freedom of assembly, association and expression;

9.2. fully implement Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers on the legal status of non-governmental organisations in Europe and Recommendation CM/Rec(2018)11 on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe;

9.3. fully and rapidly implement the judgments of the European Court of Human Rights concerning violations of civil society actors’ human rights and fundamental freedoms, as well as those related to the measures taken to combat the Covid-19 pandemic;

9.4. avoid imposing unnecessary and disproportionate restrictions on human rights and fundamental freedoms of individuals and civil society actors on the basis of existing laws aimed at combating the Covid-19 pandemic;

9.5. repeal any legislation that interferes with civil society actors’ ability to work freely and independently and that is no longer justified by the Covid-19 pandemic or any other public health issue;

9.6. refrain from enacting new legislation entailing unnecessary and disproportionate restrictions on civil society actors’ activities; the Covid-19 pandemic, or any other future pandemic or public health issue, should not be used to justify the imposition of such restrictions;

9.7. provide sufficient financial and other support to NGOs in order to enable them to continue their work, despite the negative impact of the Covid-19 measures, and devise long-term strategies for supporting them;

9.8. encourage potential private donors to provide such support;

9.9. ensure that civil society actors are adequately consulted on laws, policies and practices concerning them as well as on other important subjects such as the handling of the Covid-19 pandemic; in particular, European Union member States should ensure that civil society is involved in the adoption, implementation and monitoring of national recovery and resilience plans;

9.10. provide unhindered access to public information and documents;

9.11. promote and support the use of online communication tools with and within civil society; such tools should be available at any time and not only during a public health or other crisis;

9.12. ensure a conducive environment for all civil society actors, in particular by refraining from harassment, smear campaigns and acts of intimidation against them.



Résolution 2471 (2022)¹

L'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la société civile

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 2362 \(2021\)](#) et sa [Recommandation 2194 \(2021\)](#) «Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe», sa [Résolution 2226 \(2018\)](#) et sa [Recommandation 2134 \(2018\)](#) «Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe», sa [Résolution 2096 \(2016\)](#) et sa [Recommandation 2086 \(2016\)](#) «Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe?», ses précédentes [Résolutions 1660 \(2009\)](#), [1891 \(2012\)](#), [2095 \(2016\)](#) et [2225 \(2018\)](#) et les [Recommandations 2085 \(2016\)](#) et [2133 \(2018\)](#) sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que ses [Résolutions 2300 \(2019\)](#), [2060 \(2015\)](#) et [1729 \(2010\)](#) et [Recommandations 2162 \(2019\)](#), [2073 \(2015\)](#) et [1916 \(2010\)](#) sur la protection des «donneurs d'alerte».
2. Elle rappelle également les travaux qu'elle a menés en réponse à la pandémie de covid-19 et les mesures prises pour combattre celle-ci, en particulier la [Résolution 2329 \(2020\)](#) «Enseignements à tirer pour l'avenir d'une réponse efficace et fondée sur les droits à la pandémie de covid-19», la [Résolution 2337 \(2020\)](#) et la [Recommandation 2179 \(2020\)](#) «Les démocraties face à la pandémie de covid-19», et la [Résolution 2338 \(2020\)](#) «Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit».
3. L'Assemblée souligne que l'existence d'une société civile dynamique est une composante essentielle d'une société ouverte et démocratique, et contribue de manière fondamentale au développement et à la réalisation de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Il serait bon que les acteurs de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG) et les défenseurs des droits de l'homme, puissent continuer à sensibiliser l'opinion publique, à participer à la vie publique et à promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes des pouvoirs publics malgré la pandémie de covid-19.
4. L'Assemblée note que la pandémie de covid-19 et les mesures restrictives adoptées pour l'endiguer, y compris celles qui ont été prises dans le cadre de l'état d'urgence, notamment les interdictions de voyager et autres restrictions imposées à la circulation, les restrictions générales de réunion et de rassemblement, les mesures répressives prises à l'encontre des manifestants, la surveillance électronique ou les sanctions pénales visant l'expression d'idées critiques sur la gestion de la pandémie, ont eu des effets significatifs sur la situation de la société civile dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. D'autres mesures – notamment le refus ou le retard d'enregistrement de nouvelles ONG, l'accès limité aux bénéficiaires de leurs actions, la réduction des financements ou la limitation des réunions des organes directeurs – ont également eu une incidence directe et négative sur le fonctionnement des organisations de la société civile.
5. Ainsi, l'exercice du droit à la liberté de réunion a été largement restreint, et les droits à la liberté d'association, à la liberté d'expression, à la liberté de circulation et le droit au respect de la vie privée ont également subi une incidence négative. En outre, de nombreuses personnes et acteurs de la société civile ont été confrontés à des difficultés d'accès à l'information publique et n'ont pas été consultés sur les modifications apportées aux lois, politiques et pratiques en rapport avec la pandémie de covid-19.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 25 novembre 2022 (voir [Doc. 15654](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: M^{me} Margreet De Boer).

Voir également la [Recommandation 2241 \(2022\)](#).



6. L'Assemblée est préoccupée par les conséquences des mesures restrictives adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe pendant la pandémie et souligne leurs effets néfastes sur le fonctionnement de la société civile. Elle précise que, même si, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après la «Convention»), la santé publique peut constituer un but légitime permettant de restreindre les droits au respect de la vie privée (article 8), à la liberté d'expression (article 10), et à la liberté de réunion et d'association (article 11), toute restriction des droits susmentionnés doit être «prévue par la loi», «nécessaire dans une société démocratique» et proportionnée au but légitime poursuivi. Il en va de même pour les mesures restreignant la liberté de circulation (article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, STE n° 46).

7. L'Assemblée s'inquiète également du fait que, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, la pandémie de covid-19 a mis en évidence ou aggravé des problèmes qui existaient déjà auparavant dans l'environnement dans lequel la société civile fonctionnait. En outre, il existe un risque que les lois visant à lutter contre la pandémie de covid-19 soient utilisées pour restreindre davantage les droits et les libertés fondamentales des acteurs de la société civile.

8. Malgré ces tendances négatives, l'Assemblée note avec satisfaction que diverses bonnes pratiques sont également apparues au cours de la pandémie de covid-19. De nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont pris des mesures pour atténuer les conséquences de la pandémie en apportant un soutien financier et/ou autre, et en faisant preuve d'une certaine souplesse à l'égard des exigences institutionnelles et des obligations déclaratives, notamment en facilitant l'installation de systèmes numériques. En outre, les ONG elles-mêmes se sont révélées très flexibles et ont adapté leur propre environnement aux défis posés par la covid-19, en particulier en accélérant le processus de numérisation, en ajustant et en perfectionnant leurs méthodes de travail, en coopérant avec d'autres parties prenantes et en constituant des partenariats.

9. En conséquence, l'Assemblée appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe:

9.1. à se conformer aux normes juridiques internationales relatives au fonctionnement de la société civile, notamment pour les droits à la liberté de réunion, d'association et d'expression;

9.2. à mettre pleinement en œuvre la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, ainsi que sa Recommandation CM/Rec(2018)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe;

9.3. à exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui concernent les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales des acteurs de la société civile, ainsi que ceux relatifs aux mesures prises pour lutter contre la pandémie de covid-19;

9.4. à éviter d'imposer des restrictions inutiles et disproportionnées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des personnes et des acteurs de la société civile sur la base des lois existantes visant à lutter contre la pandémie de covid-19;

9.5. à abroger toute législation qui entrave la capacité des acteurs de la société civile à travailler en toute liberté et indépendance, et qui n'est plus justifiée par la pandémie de covid-19 ou tout autre problème de santé publique;

9.6. à s'abstenir d'adopter de nouvelles lois qui se traduiraient par des restrictions inutiles et disproportionnées des activités des acteurs de la société civile; la pandémie de covid-19 ou toute autre pandémie future ainsi que tout autre problème de santé publique ne sauraient justifier l'imposition de telles restrictions;

9.7. à dispenser aux ONG des aides financières et autres suffisantes afin de leur permettre de poursuivre leurs activités malgré l'incidence négative des mesures liées à la covid-19, et à élaborer des stratégies à long terme pour les soutenir;

9.8. à encourager les donateurs privés éventuels à leur fournir un tel soutien;

9.9. à veiller à ce que les acteurs de la société civile soient dûment consultés sur les lois, les politiques et les pratiques qui les concernent, ainsi que sur d'autres sujets importants tels que la gestion de la pandémie de covid-19; plus précisément, les États membres de l'Union européenne devraient veiller à ce que la société civile soit associée à l'adoption, à la mise en œuvre et au suivi des plans nationaux de relance et de résilience;

9.10. à fournir un accès sans entrave aux informations et aux documents publics;

9.11. à promouvoir et à soutenir l'utilisation d'outils de communication en ligne avec la société civile et au sein de celle-ci; ces outils devraient être disponibles à tout moment et pas seulement en cas de crise de santé publique ou autre;

9.12. à garantir des conditions favorables à tous les acteurs de la société civile, notamment en s'abstenant de tout harcèlement, de toute campagne de dénigrement et de tout acte d'intimidation à leur rencontre.

Risoluzione 2471 (2022)¹

L'impatto delle restrizioni legate al Covid-19 sullo spazio e le attività della società civile

Assemblea Parlamentare

1. L'Assemblea Parlamentare richiama la propria Risoluzione 2362 (2021) e la propria Raccomandazione 2194 (2021) dal titolo "Restrizioni alle attività delle ONG negli Stati membri del Consiglio d'Europa", la Risoluzione 2226 (2018) e la Raccomandazione 2134 (2018) dal titolo "Nuove restrizioni alle attività delle ONG negli Stati membri del Consiglio d'Europa", la Risoluzione 2096 (2016) e la Raccomandazione 2086 (2016) dal titolo "Come prevenire restrizioni inappropriate alle attività delle ONG in Europa?", le proprie precedenti Risoluzioni 1660 (2009), 1891 (2012), 2095 (2016) e 2225 (2018) e le Raccomandazioni 2085 (2016) e 2133 (2018) sulla situazione dei difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché le proprie Risoluzioni 2300 (2019), 2060 (2015) e 1729 (2010) e le Raccomandazioni 2162 (2019), 2073 (2015) e 1916 (2010) sulla protezione dei "segnalatori di illeciti" (*whistleblower*).
2. Ricorda inoltre il lavoro da essa stesso svolto in risposta alla pandemia di Covid-19 e le misure adottate per contrastarla, in particolare la Risoluzione 2329 (2020) dal titolo "Lezioni per il futuro tratte da una risposta alla pandemia di Covid-19 efficace e basata sui diritti", la Risoluzione 2337 (2020) e la Raccomandazione 2179 (2020) dal titolo "Le democrazie di fronte alla pandemia di Covid-19" e la Risoluzione 2338 (2020) dal titolo "L'impatto della pandemia di Covid-19 sui diritti umani e lo Stato di diritto".
3. L'Assemblea sottolinea che l'esistenza di una società civile vivace è una componente chiave di una società aperta e democratica e fornisce un contributo essenziale allo sviluppo e alla realizzazione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani. Gli attori della società civile, comprese le organizzazioni non governative (ONG) e i difensori dei diritti umani, dovrebbero poter continuare a promuovere la consapevolezza pubblica, a partecipare alla vita pubblica e a battersi per la trasparenza e la responsabilità delle autorità pubbliche nonostante la pandemia di Covid-19.
4. L'Assemblea rileva che la pandemia di Covid-19 e le misure restrittive adottate per contenerla, comprese quelle adottate durante gli stati di emergenza - come i divieti di viaggio e altre restrizioni alla circolazione, le restrizioni generalizzate alle riunioni e ai raduni, le misure repressive contro i manifestanti, la sorveglianza elettronica o le sanzioni penali per aver espresso pensieri critici sulla gestione della pandemia - hanno inciso in modo significativo sulla situazione della società civile in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Anche altre misure - come il rifiuto o il ritardo nella registrazione di nuove ONG, l'accesso limitato per i beneficiari delle loro azioni, la riduzione dei finanziamenti o le limitazioni alle riunioni degli organi direttivi - hanno avuto un effetto diretto e negativo sul funzionamento delle organizzazioni della società civile.
5. Pertanto, l'esercizio del diritto alla libertà di riunione è stato ampiamente limitato e anche i diritti alla libertà di associazione, alla libertà di espressione, alla libertà di movimento e il diritto al rispetto della vita privata hanno subito un impatto negativo. Inoltre, molti individui e attori della società civile hanno

¹ . Testo adottato dalla Commissione Permanente, a nome dell'Assemblea, il 25 Novembre 2022 (vedi [Doc. 15654](#), relazione della Commissione Affari Giuridici e Diritti Umani, relatrice: Margreet De Boer). Vedi anche la Raccomandazione [2241 \(2022\)](#).

avuto difficoltà ad accedere alle informazioni pubbliche e non sono stati consultati in merito alle modifiche apportate a leggi, politiche e pratiche legate alla pandemia di Covid-19.

6. L'Assemblea è preoccupata per le conseguenze delle misure restrittive adottate dagli Stati membri del Consiglio d'Europa durante la pandemia e sottolinea il loro effetto deleterio sul funzionamento della società civile. Essa sottolinea che anche se, in conformità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, "la Convenzione"), la salute pubblica può costituire uno scopo legittimo che giustifica restrizioni ai diritti al rispetto della vita privata (Articolo 8), alla libertà di espressione (Articolo 10) e alla libertà di riunione e di associazione (Articolo 11), qualsiasi restrizione dei suddetti diritti deve essere "prevista dalla legge", "necessaria in una società democratica" e proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Lo stesso vale per le misure che limitano la libertà di circolazione (Articolo 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione, STE n. 46).
7. L'Assemblea è anche preoccupata per il fatto che in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa la pandemia di Covid-19 ha evidenziato o peggiorato problemi già esistenti nell'ambiente in cui opera la società civile. Inoltre, c'è il rischio che le leggi volte a combattere la pandemia di Covid-19 possano essere utilizzate per limitare ulteriormente i diritti e le libertà fondamentali degli attori della società civile.
8. Nonostante questi sviluppi negativi, l'Assemblea è lieta di rilevare che nel corso della pandemia di Covid-19 sono emerse anche diverse buone pratiche. Molti Stati membri del Consiglio d'Europa hanno adottato misure per mitigare le conseguenze della pandemia fornendo sostegno finanziario e/o di altro tipo e dimostrando una certa flessibilità in relazione ai requisiti istituzionali e di rendicontazione, anche attraverso l'introduzione di sistemi digitali. Inoltre, le stesse ONG si sono dimostrate molto flessibili e hanno adattato il proprio ambiente alle sfide poste dal Covid-19, in particolare accelerando il processo di digitalizzazione, adattando e migliorando i propri metodi di lavoro e cooperando con altri soggetti interessati e costruendo coalizioni.
9. L'Assemblea invita, pertanto, tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:
 - 9.1. rispettare le norme giuridiche internazionali relative al funzionamento della società civile, in particolare per quanto riguarda i diritti alla libertà di riunione, associazione ed espressione;
 - 9.2. attuare pienamente la Raccomandazione CM/Rec(2007)14 del Comitato dei Ministri sullo status giuridico delle organizzazioni non governative in Europa e la Raccomandazione CM/Rec(2018)11 sulla necessità di rafforzare la protezione e la promozione dello spazio della società civile in Europa;
 - 9.3. dare piena e rapida attuazione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo relative alle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli attori della società civile, nonché a quelle relative alle misure adottate per combattere la pandemia di Covid-19;
 - 9.4. evitare di imporre restrizioni non necessarie e sproporzionate ai diritti umani e alle libertà fondamentali degli individui e degli attori della società civile sulla base delle leggi esistenti volte a combattere la pandemia di Covid-19;
 - 9.5. abrogare qualsiasi legge che interferisca con la capacità degli attori della società civile di lavorare in modo libero e indipendente e che non sia più giustificata dalla pandemia di Covid-19 o da qualsiasi altra questione di salute pubblica;
 - 9.6. evitare di emanare nuove leggi che comportino restrizioni non necessarie e sproporzionate alle attività degli attori della società civile; la pandemia di Covid-19, o qualsiasi altra futura pandemia o questione di salute pubblica, non dovrebbe essere usata per giustificare l'imposizione di tali restrizioni;
 - 9.7. fornire un sufficiente sostegno finanziario e di altro tipo alle ONG per consentire loro di continuare il proprio lavoro, nonostante l'impatto negativo delle misure legate al Covid-19, ed elaborare strategie a lungo termine per sostenerle;
 - 9.8. incoraggiare i potenziali donatori privati a fornire tale sostegno;
 - 9.9. garantire che gli attori della società civile siano adeguatamente consultati sulle leggi, le politiche e le pratiche che li riguardano e su altri temi importanti come la gestione della pandemia di Covid-19; in particolare, gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero garantire che la società civile sia coinvolta nell'adozione, nell'attuazione e nel monitoraggio dei piani nazionali di ripresa e resilienza;

9.10. fornire un accesso illimitato alle informazioni e ai documenti pubblici;

9.11. promuovere e sostenere l'uso di strumenti di comunicazione online con e all'interno della società civile; tali strumenti dovrebbero essere disponibili in qualsiasi momento e non solo durante una crisi sanitaria o di altro tipo;

9.12. garantire un ambiente favorevole a tutti gli attori della società civile, in particolare evitando molestie, campagne di diffamazione e atti di intimidazione nei loro confronti.