

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XII-bis
n. 214

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2338

**L'impatto della pandemia di Covid-19 sui diritti umani
e lo stato di diritto**

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

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2338 (2020) ⁽¹⁾

Provisional version

The impact of the Covid-19 pandemic on human rights and the rule of law

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. Although primarily a public health crisis, the Covid-19 pandemic is also an unprecedented challenge for human rights and the rule of law – both of which remain applicable even in times of national emergency. The positive obligations under the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, « the Convention ») require States to take measures to protect the life and health of the population. This imperative does not, however, give States a free hand to trample on rights, suppress freedoms, dismantle democracy or violate the rule of law. Even during a state of emergency, the Convention continues to set limits, thereby ensuring respect for common European fundamental standards.

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 13 October 2020 (see Doc. 15139, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Vladimir Vardanyan, and Doc. 15158, opinion of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Bogusław Sonik).*

See also Recommendation 2180 (2020).

2. States have taken a wide range of often broadly similar measures to limit the spread of Covid-19. These generally include severe restrictions on freedom of movement and assembly and closures of educational establishments and premises used for commercial, recreational, sports, cultural and religious purposes. Such measures interfere with enjoyment of Convention rights, sometimes with serious personal consequences for the individuals concerned, but – despite their scope and impact – they do not necessarily violate those rights. Many Convention rights allow for limitations in order to accommodate the need to balance individual against public interests, including the protection of public health and safety. Interference with these rights is permissible under the Convention so long as it is lawful, necessary, proportionate to the public interest being pursued and non-discriminatory. The Parliamentary Assembly welcomes the timely and constructive interventions by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe on various situations relating to this issue.

3. Measures that restrict freedom of expression, access to information and media freedom are not readily justifiable.

Information is essential for the public to understand the danger and adopt measures at a personal level to protect themselves. Restricting the public flow of information is detrimental to an effective public health response that attracts the informed and sustainable support of the public based on trust in public institutions. Therefore, the Covid-19 pandemic – and other potential similar crises that may occur in future – should not be taken as a pretext for the adoption of emergency legislation introducing restrictions on freedom of information that go beyond what is lawful, necessary, proportionate and non-discriminatory. Journalists, whistleblowers and human rights defenders are key assets in preventing further damage by disclosing bad practices in good time for corrective measures to be taken. Only deliberate dissemination of misinformation that may cause significant public harm should be controlled, on the basis of laws that are clearly and narrowly defined and non-discriminatory.

4. Whilst states of emergency or similar exceptional regimes may allow for a more rapid, flexible and effective response, they limit the application of normal checks and balances. They are thus potentially hazardous from the perspective of human rights, democracy and the rule of law. The Assembly therefore fully endorses the principles applicable to states of emergency that have been elaborated by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

5. In this connection, the Assembly welcomes the fact that many member States have already brought their states of emergency to an end or have replaced them with less restrictive legal regimes and measures, once the public health situation allowed this. It also notes that several States have encountered difficulties in identifying a legal basis for the exceptional measures that they have had to introduce which meets the requirements of legality and constitutionality. There should and need not be any tension between effectiveness and legality. All member States would benefit from a thorough review of

the measures taken in response to the pandemic, in order to ensure that a clear and sufficient legal framework exists for the future.

6. The Assembly notes that an unprecedented number of States have exercised their right to derogate from their obligations under the Convention with respect to measures they have taken in response to the pandemic. It recalls its Resolution 2209 (2018) and Recommendation 2125 (2018), entitled « State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights », in which it recognised that protracted states of emergency and derogations have the effect of normalising lower standards and habituating populations to greater interference with their rights. The aim of the proposals made in these texts was to support national authorities in understanding the legal complexities in this area and to encourage a more harmonised approach in future. The Assembly considers that recent experience underlines the need for this.

7. It is increasingly assumed that smartphone contact tracing applications will form part of many countries' responses to the pandemic. The Assembly notes that a lack of public trust in such apps due to privacy-related concerns, resulting in low levels of installation or use, would seriously undermine their effectiveness. The Assembly recalls the Council of Europe's Modernised Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 223, Convention 108+), whose standards member States should seek to respect when enacting the primary legislation necessary to introduce and regulate contact tracing apps. It fully endorses the advice given by the Chairperson of the Consultative Committee of Convention 108 and the Council of Europe Data Protection Commissioner on how these standards should be applied in the context of the Covid-19 pandemic. As regards applications of artificial intelligence systems to data processing in this context, it welcomes Committee of Ministers' Recommen-

dation CM/Rec(2020)1 on the human rights impact of algorithmic systems.

8. The Assembly notes that the functioning of national judicial systems has also been severely disrupted by the pandemic. It recalls the rights to liberty and security, a fair trial and an effective remedy, as protected by the Convention, and the importance of ensuring respect for constitutional principles. It underlines the need to prioritise cases according to their urgency, general importance and impact on individual rights and vulnerable groups. It therefore fully endorses the « Declaration on Lessons Learnt and Challenges Faced by the Judiciary During and After the Covid-19 Pandemic » adopted by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).

9. The Assembly notes that the situation of persons deprived of their liberty makes them particularly vulnerable to infection and the negative consequences of prolonged physical isolation. It recalls the prohibition on inhuman or degrading treatment or punishment under the Convention, which obliges states to take action to protect the health and safety of persons deprived of their liberty. It therefore fully endorses the « Statement of Principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) » adopted by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

10. The Assembly notes that the massive increases in public expenditure on procurement of medical and other pandemic-related goods, and on economic support and stimulus measures, create a particular risk of corruption. It therefore fully endorses the guidance on « Corruption Risks and Useful Legal References in the Context of Covid-19 », issued by the President of the Group of States against Corruption (GRECO).

11. All member States of the Council of Europe have been forced to take exceptional measures in response to the exceptional threat posed by the Covid-19 pandemic. On the whole, European democra-

cies have proved themselves capable of effective response without betraying their fundamental values. Whether or not the measures taken have been successful from a public health perspective, they should be carefully monitored for compliance with Council of Europe standards and studied in order to learn lessons for the future. As an extreme stress-test, Covid-19 is an opportunity to reinforce national systems; so that if there is another pandemic, authorities can respond quickly and effectively, confident that they are respecting human rights and the rule of law.

12. The Assembly therefore calls upon member States of the Council of Europe to:

12.1. ensure that all measures restricting human rights that may be taken in response to a public health emergency are lawful, necessary, proportionate and non-discriminatory, and that they fully respect the principles applicable to states of emergency that have been elaborated by the Venice Commission;

12.2. keep all restrictive measures under review in light of the evolution of the pandemic, to ensure that only those restrictions that are still necessary and proportionate remain in force;

12.3. review the measures taken in response to the pandemic, in order to ensure that a clear and sufficient legal framework exists for the response to any future pandemic, and where necessary submit any proposed reforms to the Venice Commission for opinion;

12.4. take a cautious, progressive approach to emergency measures, adopting those that require derogation only as a last resort when strictly required because other, less restrictive options prove inadequate;

12.5. if a derogation is strictly required, ensure that the notification to the Secretary General includes full details of the declaration of the state of emergency, the derogating measures, the duration of the derogation (or its extension) and the Convention rights affected;

12.6. fulfil their positive obligation to protect media freedom and the safety of journalists by using all necessary means to end physical and verbal attacks on media professionals;

12.7. stop the practice of blocking websites and initiating criminal prosecution to intimidate and silence critics, on the pretext of fighting disinformation;

12.8. ensure that all measures involving automated processing of personal data, including contact-tracing smartphone applications, respect fully the standards of Convention 108 (and, where relevant, Convention 108+), along with Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2020)1 as regards applications of artificial intelligence systems, taking full account of expert guidance given by bodies such as the Consultative Committee of Convention 108;

12.9. where contact tracing may lead to compulsory self-confinement or quarantine, ensure that rapid infection testing is available to the people concerned so that those not infected may be released from such restrictions as soon as possible, in accordance with the principle of proportionality;

12.10. sign and ratify Convention 108+, where not already done;

12.11. ensure that any disruption to the judicial system does not lead to violations of the rights to liberty and security, a fair trial and an effective remedy or of constitutional principles, including by:

12.11.1. prioritising cases according to their urgency, general importance and impact on individual rights and vulnerable groups;

12.11.2. promoting the introduction of technological solutions such as online services, remote hearings and videoconferencing;

12.11.3. taking full account of the expert guidance given by bodies such as CEPEJ;

12.12. ensure that the health and safety of persons deprived of their liberty are protected and that they are not subjected to inhuman or degrading treatment or punishment, taking full account of the expert guidance given by bodies such as the CPT;

12.13. ensure that the massive increases in public expenditure related to the pandemic and its aftermath are not accompanied by an increase in corruption, by fully applying the standards of the Council of Europe Criminal and Civil Law Conventions on Corruption (ETS Nos 173 and 174) and taking full account of the expert guidance given by bodies such as GRECO;

12.14. conduct a prompt, thorough, independent review of the national response to the Covid-19 pandemic, including its effectiveness and respect for human rights and the rule of law, with a view to ensuring that if there is another pandemic, the authorities can respond quickly and effectively in accordance with Council of Europe standards.

13. The Assembly reiterates its invitation in Resolution 2209 (2018) to the Secretary General of the Council of Europe to consider how her office can play a more proactive role in relation to derogations, including by:

13.1. providing advice to any State Party considering the possibility of derogating on whether derogation is necessary and, if so, how to limit its scope;

13.2. opening an inquiry under Article 52 of the Convention in relation to any State that derogates from the Convention;

13.3. on the basis of information provided in response to such an inquiry, engaging in dialogue with the State concerned with a view to ensuring the compatibility of the state of emergency with Convention standards, whilst respecting the jurisdiction of the European Court of Human Rights.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2338 (2020) ⁽¹⁾

Version provisoire

Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Bien que la pandémie de covid-19 soit avant tout une crise sanitaire, elle représente également un défi sans précédent pour les droits de l'homme et l'État de droit, qui restent applicables, y compris en période d'état d'urgence nationale. Les obligations positives nées de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention, STE n. 5) imposent aux États de prendre des mesures pour protéger la vie et la santé de leurs populations. Cet impératif ne leur laisse toutefois pas le champ libre pour piétiner les droits, bafouer les libertés, démanteler la démocratie et violer l'État de droit. Même en cas d'état d'urgence, la Convention continue à fixer des limites et à garantir ainsi le respect des normes fondamentales européennes.

2. Les États ont pris un large éventail de mesures souvent similaires dans leurs

grandes lignes pour limiter la propagation de la covid-19. Elles comportent généralement de lourdes restrictions imposées à la liberté de circulation et de réunion et la fermeture d'établissements d'enseignement et de locaux utilisés à des fins commerciales, récréatives, sportives, culturelles et religieuses. Ces mesures portent atteinte à la jouissance des droits garantis par la Convention, ce qui a parfois de graves conséquences personnelles pour les intéressés, mais – malgré leur portée et leur impact – elles ne constituent pas nécessairement une violation de ces droits. De nombreux droits consacrés par la Convention autorisent des limitations, afin de tenir compte de la nécessité de rechercher un juste équilibre entre les intérêts individuels et l'intérêt général, y compris la protection de la santé et de la sécurité publiques. L'ingérence dans ces droits est autorisée par la Convention sous réserve qu'elle soit prévue par la loi, nécessaire, proportionnée à l'intérêt général poursuivi et non discriminatoire. L'Assemblée parlementaire se félicite des interventions constructives faites en temps utile par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les diverses situations relatives à cette question.

3. Les mesures qui restreignent la liberté d'expression, l'accès à l'information et la liberté des médias ne se justifient pas facilement. L'information est essentielle pour permettre aux citoyens de compren-

(1) *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 13 octobre 2020 (voir Doc. 15139, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Vladimir Vardanyan; et Doc. 15158, avis de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Bogusław Sonik).

Voir également la Recommandation 2180 (2020).

dre les risques et d'adopter des mesures au niveau individuel pour se protéger eux-mêmes. La restriction de la circulation de l'information est préjudiciable à l'efficacité d'une réponse de santé publique qui obtienne l'adhésion éclairée et durable des citoyens, fondée sur la confiance dans les institutions publiques. Par conséquent, la pandémie de covid-19 – et d'autres crises similaires potentielles qui pourraient survenir à l'avenir – ne devraient pas être considérées comme un prétexte pour l'adoption d'une législation d'urgence introduisant des restrictions à la liberté d'information qui vont au-delà de ce qui est légal, nécessaire, proportionné et non-discriminatoire. Les journalistes, les lanceurs d'alerte et les défenseurs des droits de l'homme sont des atouts essentiels pour prévenir de nouveaux préjudices, car ils révèlent les mauvaises pratiques en temps utile pour que des mesures correctives soient prises. Seule la diffusion délibérée de fausses informations susceptibles de causer un préjudice important à la population devrait être contrôlée, sur la base d'une législation clairement et étroitement définie et non discriminatoire

4. Si l'état d'urgence ou des régimes d'exception similaires peuvent permettre de réagir de manière plus rapide, plus souple et plus efficace, ils limitent l'application des freins et contrepoids habituels. Ils peuvent donc s'avérer dangereux pour les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. L'Assemblée souscrit par conséquent pleinement aux principes applicables à l'état d'urgence énoncés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

5. À ce propos, l'Assemblée se félicite du fait que de nombreux États membres aient déjà levé leur état d'urgence ou l'aient remplacé par un régime juridique et des mesures moins restrictifs lorsque la situation de la santé publique le leur permettait. Elle observe également que plusieurs États ont eu du mal à définir un fondement juridique des mesures d'exception qu'ils ont dû mettre en place qui respecte les exigences de légalité et de constitutionnalité. Le conflit entre effica-

cité et légalité ne devrait pas exister et n'a aucune raison d'être. Il serait bénéfique pour l'ensemble des États membres de procéder à un examen approfondi des mesures prises pour faire face à la pandémie, afin de garantir l'existence d'un cadre juridique clair et suffisant à l'avenir.

6. L'Assemblée observe qu'un nombre sans précédent d'États ont exercé leur droit de déroger à leurs obligations nées de la Convention pour les mesures prises en vue de faire face à la pandémie. Elle rappelle sa Résolution 2209 (2018) et sa Recommandation 2125 (2018) intitulées « État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme », dans lesquelles elle reconnaissait que le prolongement de l'état d'urgence et des dérogations ont pour effet de normaliser des normes amoindries et d'habituer les populations à une plus grande ingérence dans leurs droits. Les propositions formulées dans ces textes visaient à aider les autorités nationales à comprendre les complexités du droit en la matière et à les encourager à adopter à l'avenir une approche plus harmonisée. L'Assemblée estime que l'expérience récente souligne le caractère indispensable de cette démarche.

7. Il semble de plus en plus probable que les applications de suivi des contacts pour smartphones feront partie des mesures prises par de nombreux pays pour faire face à la pandémie. L'Assemblée note qu'un manque de confiance de la population dans ces applications, en raison des considérations de vie privée, qui se traduirait par un faible niveau d'installation ou d'utilisation, compromettrait sérieusement leur efficacité. L'Assemblée rappelle la Convention modernisée du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE no 223, Convention 108+), dont les États membres devraient s'appliquer à respecter les normes lorsqu'ils adoptent la législation nécessaire à la mise en place et à la réglementation des applications de suivi des contacts. Elle souscrit pleinement aux

conseils donnés par la Présidente du Comité consultatif de la Convention 108 et le Commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe sur la manière dont ces normes devraient être appliquées dans le cadre de la pandémie de covid-19. S'agissant de l'application des systèmes d'intelligence artificielle au traitement des données dans ce contexte, elle se félicite de la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme.

8. L'Assemblée note que le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux a également été gravement perturbé par la pandémie. Elle rappelle les droits à la liberté et à la sécurité, à un procès équitable et à un recours effectif, tels que les protège la Convention, et l'importance de garantir le respect des principes constitutionnels. Elle souligne la nécessité de classer les affaires par ordre de priorité en fonction de leur urgence, de leur importance générale et de leur impact sur les droits individuels et les groupes vulnérables. Elle souscrit par conséquent pleinement à la « Déclaration sur les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie du COVID-19 », adoptée par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

9. L'Assemblée observe que la situation des personnes privées de liberté les rend particulièrement vulnérables à l'infection et aux conséquences négatives d'un isolement physique prolongé. Elle rappelle l'interdiction, par la Convention, des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui oblige les États à prendre des mesures pour protéger la santé et la sécurité des personnes privées de liberté. Elle souscrit donc pleinement à la « Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19) » adoptée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

10. L'Assemblée note que l'augmentation massive des dépenses publiques pour

l'achat de produits médicaux et autres produits liés à la pandémie, ainsi que pour les mesures de soutien et de relance économique, crée un risque particulier de corruption. Elle souscrit donc pleinement aux lignes directrices sur les « Risques de corruption et références juridiques utiles dans le contexte du COVID-19 », publiées par le président du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

11. Les États membres du Conseil de l'Europe ont tous été contraints de prendre des mesures d'exception pour faire face à la menace exceptionnelle que représente la pandémie de covid-19. Dans l'ensemble, les démocraties européennes ont prouvé qu'elles étaient capables de réagir efficacement sans trahir leurs valeurs fondamentales. Que les mesures prises aient été ou non couronnées de succès sur le plan de la santé publique, elles doivent faire l'objet d'un suivi attentif pour vérifier leur conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et être étudiées afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. La covid-19, qui a fait office de test de stress extrême, offre l'occasion de renforcer les systèmes nationaux; ainsi, en cas de nouvelle pandémie, les autorités pourront réagir rapidement et efficacement, avec la certitude de respecter les des droits de l'homme et l'État de droit.

12. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres du Conseil de l'Europe:

12.1. à veiller à ce que toutes les mesures de restriction des droits de l'homme qui peuvent être prises pour faire face à une urgence de santé publique soient prévues par la loi, nécessaires, proportionnées et non discriminatoires et qu'elles respectent scrupuleusement les principes applicables à l'état d'urgence énoncés par la Commission de Venise;

12.2. à réexaminer toutes les mesures restrictives à la lumière de l'évolution de la pandémie, afin de garantir que seules les restrictions qui sont encore nécessaires et proportionnées restent en vigueur;

12.3. à examiner les mesures prises pour faire face à la pandémie, afin de s'assurer qu'il existe un cadre juridique

clair et suffisant pour réagir à toute pandémie future et, le cas échéant, à soumettre toute proposition de réforme à la Commission de Venise pour avis;

12.4. à adopter une démarche prudente et progressive à l'égard des mesures d'urgence, en prenant celles qui nécessitent une dérogation uniquement en dernier recours, lorsqu'elles s'avèrent absolument nécessaires parce que d'autres options moins restrictives se révèlent inadéquates;

12.5. si une dérogation s'avère absolument nécessaire, à veiller à ce que la notification au/à la Secrétaire Générale comporte tous les détails de la déclaration de l'état d'urgence, des mesures dérogoatoires, de la durée de la dérogation (ou de sa prolongation) et des droits de la Convention auxquels il est porté atteinte;

12.6. à remplir leur obligation positive de protéger la liberté des médias et la sécurité des journalistes, en utilisant tous les moyens nécessaires pour mettre fin aux attaques physiques et verbales contre les professionnels des médias;

12.7. à mettre fin à la pratique du blocage de sites internet et du déclenchement de poursuites pénales pour intimider et faire taire les critiques, sous prétexte de lutter contre la désinformation;

12.8. à veiller à ce que toutes les mesures impliquant un traitement automatisé des données à caractère personnel, y compris les applications de suivi des contacts pour smartphones, respectent pleinement les normes de la Convention 108 (et, le cas échéant, de la Convention 108+), ainsi que la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres en ce qui concerne les applications des systèmes d'intelligence artificielle, en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organes tels que le Comité consultatif de la Convention 108;

12.9. à veiller, lorsque le suivi des contacts peut conduire à un autoconfinement ou à une quarantaine obligatoire, à ce que des tests d'infection rapides soient

mis à la disposition des personnes concernées, afin que celles qui ne sont pas infectées puissent être affranchies de ces restrictions dans les meilleurs délais, conformément au principe de proportionnalité;

12.10. à signer et ratifier la Convention 108+, si tel n'est pas encore le cas;

12.11. à veiller à ce que toute perturbation du système judiciaire n'entraîne pas de violation des droits à la liberté et à la sécurité, à un procès équitable et à un recours effectif ou à des principes constitutionnels, notamment:

12.11.1. en classant les affaires par ordre de priorité en fonction de leur urgence, de leur importance générale et de leur impact sur les droits individuels et les groupes vulnérables;

12.11.2. en promouvant la mise en place de solutions technologiques comme les services en ligne, les auditions à distance et la vidéoconférence;

12.11.3. en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organismes tels que la CEPEJ;

12.12. à veiller à ce que la santé et la sécurité des personnes privées de liberté soient protégées et qu'elles ne soient pas soumises à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organes tels que le CPT;

12.13. à veiller à ce que les augmentations massives des dépenses publiques liées à la pandémie et à ses conséquences ne s'accompagnent pas d'une augmentation de la corruption (STE no 173 et no 174), en appliquant scrupuleusement les normes des conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption et en tenant pleinement compte des conseils d'experts donnés par des organes tels que le GRECO;

12.14. à procéder à un examen rapide, approfondi et indépendant des mesures nationales prises pour faire face à la pandémie de covid-19, y compris de leur

efficacité et du respect des droits de l'homme et de l'État de droit, afin de garantir qu'en cas de nouvelle pandémie les autorités puissent réagir rapidement et efficacement, en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

13. L'Assemblée réitère l'invitation faite au/à la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2209 (2018) d'examiner comment son cabinet pourrait agir plus en amont en matière de dérogations, notamment:

13.1. en dispensant des conseils à tout État partie, lorsqu'il envisage de déro-

ger, sur la nécessité de cette dérogation et, le cas échéant, sur la manière d'en limiter la portée;

13.2. en ouvrant une enquête au titre de l'article 52 de la Convention au sujet de tout État qui déroge à la Convention;

13.3. sur la base des informations communiquées à la suite de cette enquête, en entamant un dialogue avec l'État concerné en vue d'assurer la compatibilité de l'état d'urgence avec les normes de la Convention, tout en respectant la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2338 (2020) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

L'impatto della pandemia di Covid-19 sui diritti umani e lo stato di diritto

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Pur essendo in primo luogo una crisi sanitaria, la pandemia di Covid-19 rappresenta anche una sfida senza precedenti per i diritti umani e lo stato di diritto, che rimangono entrambi applicabili anche in tempi di emergenza nazionale. Gli obblighi positivi ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, «la Convenzione») esigono dagli Stati che questi prendano provvedimenti per proteggere la vita e la salute della popolazione. Tale imperativo, però, non dà agli Stati mano libera per calpestare i diritti, sopprimere le libertà, smantellare la democrazia e violare lo Stato di diritto. Anche durante uno stato d'emergenza, la Convenzione continua a fissare dei limiti, garantendo così il rispetto delle norme fondamentali europee comuni.

(1) *Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 13 ottobre 2020 (cfr. Doc. 15139, relazione della Commissione Affari giuridici e diritti umani, relatore: On. Vladimir Vardanyan; e Doc. 15158, parere della Commissione Cultura, scienza, istruzione e mezzi di comunicazione, relatore: On. Boguslaw Sonik).*

Cfr. anche la raccomandazione 2180 (2020).

2. Gli Stati hanno adottato un'ampia gamma di provvedimenti spesso sostanzialmente simili per arginare la diffusione del Covid-19. Essi includono generalmente severe restrizioni alla libertà di movimento e di riunione e la chiusura di istituzioni educative e di locali ad uso commerciale, ricreativo, sportivo, culturale e religioso. Tali misure interferiscono con il godimento dei diritti della Convenzione, talora con gravi conseguenze personali per gli individui interessati, ma, nonostante la loro portata e il loro impatto, non violano necessariamente tali diritti. Molti diritti della Convenzione contemplano limitazioni al fine di soddisfare l'esigenza di bilanciare interessi individuali e interessi pubblici, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza pubblica. L'interferenza con tali diritti è consentita dalla Convenzione fin quando sia legittima, necessaria, proporzionale all'interesse pubblico perseguito e non discriminatoria. L'Assemblea parlamentare accoglie con favore gli interventi tempestivi e costruttivi del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa su varie situazioni relative a questo tema.

3. Le misure che limitano la libertà d'espressione, l'accesso all'informazione e la libertà dei media non sono facili da giustificare. L'informazione è essenziale per dar modo ai cittadini di capire il

pericolo e adottare misure a livello personale per proteggersi. Limitare il flusso pubblico di informazioni nuoce a una risposta sanitaria efficace in grado di attrarre il sostegno informato e sostenibile della cittadinanza, basato sulla fiducia nelle istituzioni pubbliche. La pandemia di Covid-19, quindi, e le altre crisi analoghe potenziali che potrebbero verificarsi in avvenire, non dovrebbero essere prese a pretesto per adottare una legislazione d'emergenza recante restrizioni alla libertà d'informazione che vadano al di là di quanto è legittimo, necessario, proporzionale e non discriminatorio. Giornalisti, allertatori civili [*whistleblowers*] e difensori dei diritti umani sono risorse fondamentali per impedire danni maggiori rivelando le cattive pratiche in tempo utile per adottare misure correttive. Dovrebbe essere controllata solo la diffusione deliberata della disinformazione, che può causare un danno pubblico rilevante, in base a leggi che siano chiaramente e rigorosamente definite e non discriminatorie.

4. Sebbene gli stati d'emergenza o analoghi regimi d'eccezione possano consentire una risposta più rapida, agile ed efficace, essi limitano l'applicazione dei normali controlli ed equilibri. Sono quindi potenzialmente pericolosi dal punto di vista dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. L'Assemblea sottoscrive perciò pienamente i principi applicabili agli stati d'emergenza elaborati dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia).

5. A questo proposito, l'Assemblea accoglie con favore il fatto che molti Stati membri abbiano già posto fine ai loro stati di emergenza o li abbiano sostituiti con regimi e provvedimenti di legge meno restrittivi, allorché la situazione sanitaria lo ha permesso. Rileva inoltre che diversi Stati hanno incontrato difficoltà nell'individuare, per i provvedimenti d'eccezione che hanno dovuto introdurre, una base giuridica che soddisfacesse i requisiti di legalità e costituzionalità. Non dovrebbe esistere alcun conflitto tra efficacia e legalità, che non ha ragion d'essere. Tutti

gli Stati membri trarrebbero vantaggio da un esame approfondito delle misure adottate in risposta alla pandemia, allo scopo di garantire l'esistenza di un quadro giuridico chiaro e sufficiente per il futuro.

6. L'Assemblea rileva che un numero di Stati senza precedenti ha esercitato il proprio diritto di derogare ai propri obblighi ai sensi della Convenzione per quanto riguarda i provvedimenti adottati in risposta alla pandemia. Essa richiama la risoluzione 2209 (2018) e la raccomandazione 2125 (2018), intitolate « Stato d'emergenza: questioni di proporzionalità riguardanti le deroghe ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo », in cui riconosceva che stati d'emergenza e deroghe protratti sortiscono l'effetto di normalizzare standard inferiori e abituare la cittadinanza a maggiori interferenze con i propri diritti. Lo scopo delle proposte avanzate in quei testi era di aiutare le autorità nazionali a capire le complessità del diritto in materia e favorire un approccio più armonizzato in futuro. L'Assemblea ritiene che l'esperienza recente ne sottolinei la necessità.

7. Sembra sempre più probabile che le applicazioni per il tracciamento dei contatti attraverso lo *smartphone* faranno parte della risposta di molti paesi alla pandemia. L'Assemblea rileva che una mancanza di fiducia dei cittadini in tali *app* a causa di preoccupazioni legate alla *privacy*, che si traducesse in bassi livelli di installazione o utilizzo, ne minerebbe seriamente l'efficacia. L'Assemblea ricorda la Convenzione modernizzata del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (STE n. 223, Convenzione 108+), alle cui norme gli Stati membri dovrebbero cercare di attenersi nel promulgare la legislazione primaria occorrente per introdurre e regolamentare le *app* per il tracciamento dei contatti. Approva pienamente il parere fornito dal presidente del Comitato consultivo della Convenzione n. 108 e dal Commissario per la protezione dei dati del Consiglio d'Eu-

ropa su come applicare tali norme nel contesto della pandemia di Covid-19. Per quanto riguarda le applicazioni dei sistemi di intelligenza artificiale al trattamento dei dati in questo contesto, accoglie con favore la raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec (2020)1 sull'impatto dei sistemi algoritmici sui diritti umani.

8. L'Assemblea rileva che anche il funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali è stato gravemente perturbato dalla pandemia. Richiama i diritti alla libertà e alla sicurezza, a un processo equo e a un rimedio effettivo, tutelati dalla Convenzione, e l'importanza di garantire il rispetto dei principi costituzionali. Sottolinea la necessità di attribuire la precedenza ai casi in funzione della loro urgenza, importanza generale e impatto sui diritti individuali e sui gruppi vulnerabili. Appoggia quindi pienamente la « Dichiarazione sulle lezioni apprese e le sfide affrontate dalla magistratura durante e dopo la pandemia di Covid-19 », adottata dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ).

9. L'Assemblea rileva che la situazione delle persone private della libertà le rende particolarmente vulnerabili alle infezioni e alle conseguenze negative di un isolamento fisico prolungato. Ricorda il divieto di trattamenti o pene inumani o degradanti ai sensi della Convenzione, che obbliga gli Stati ad agire per proteggere la salute e la sicurezza delle persone private della libertà. Appoggia quindi pienamente la « Dichiarazione di principi sul trattamento delle persone private della libertà nel contesto della pandemia di coronavirus (COVID-19) », adottata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (CPT).

10. L'Assemblea rileva che i massicci aumenti della spesa pubblica per l'acquisto di presidi medici e altri beni correlati alla pandemia e per le misure di sostegno e stimolo economico creano un rischio particolare di corruzione. Appoggia pertanto pienamente le linee guida su « Rischi di corruzione e riferimenti giuridici

utili nel contesto del Covid-19 », emanate dal presidente del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).

11. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono stati costretti ad adottare provvedimenti d'eccezione in risposta alla minaccia eccezionale rappresentata dalla pandemia di Covid-19. Nel complesso, le democrazie europee si sono dimostrate capaci di reagire con efficacia senza tradire i loro valori fondamentali. Indipendentemente dal fatto che le misure adottate abbiano avuto o meno successo sotto il profilo sanitario, esse dovrebbero essere attentamente monitorate per verificarne la conformità alle norme del Consiglio d'Europa e studiate per trarne insegnamenti per il futuro. Come un collaudo in condizioni estreme, il Covid-19 offre l'occasione per rafforzare i sistemi nazionali in modo che, in caso di nuova pandemia, le autorità possano reagire con tempestività ed efficacia, certe di stare rispettando i diritti umani e lo stato di diritto.

12. L'Assemblea invita perciò gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

12.1. garantire che tutte le misure restrittive dei diritti umani che possano essere prese in risposta a un'emergenza sanitaria siano legittime, necessarie, proporzionali e non discriminatorie e che rispettino pienamente i principi applicabili agli stati d'emergenza elaborati dalla Commissione di Venezia;

12.2. riesaminare tutte le misure restrittive alla luce dell'evoluzione della pandemia, per garantire che restino in vigore solo le restrizioni ancora necessarie e proporzionali;

12.3. esaminare le misure adottate in risposta alla pandemia, al fine di garantire l'esistenza di un quadro giuridico chiaro e sufficiente per la risposta a qualsiasi pandemia futura e, se del caso, sottoporre le eventuali riforme proposte alla Commissione di Venezia per parere;

12.4. optare per un approccio cauto e graduale alle misure d'emergenza, adot-

tando quelle che richiedono la deroga solo come ultima risorsa quando strettamente necessario perché altre opzioni meno restrittive si rivelano inadeguate;

12.5. se una deroga si rivela assolutamente necessaria, assicurarsi che la notifica al Segretario generale includa tutti i dettagli della dichiarazione dello stato d'emergenza, delle misure di deroga, della durata della deroga (o della sua estensione) e dei diritti della Convenzione implicati;

12.6. adempiere al loro obbligo positivo di proteggere la libertà dei media e la sicurezza dei giornalisti avvalendosi di tutti i mezzi necessari per far cessare le aggressioni fisiche e verbali agli operatori dell'informazione;

12.7. porre termine alla pratica consistente nel bloccare i siti web e intentare procedimenti penali per intimidire e mettere a tacere le voci critiche, adducendo a pretesto la lotta alla disinformazione;

12.8. garantire che tutti i provvedimenti comportanti il trattamento automatizzato dei dati di carattere personale, comprese le applicazioni per il tracciamento dei contatti attraverso lo *smartphone*, rispettino pienamente le norme della Convenzione 108 (e, ove pertinenti, della Convenzione 108+), nonché della raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec (2020)1 per quanto riguarda le applicazioni dei sistemi di intelligenza artificiale, tenendo pienamente conto della guida esperta fornita da organismi quali il Comitato consultivo della Convenzione 108;

12.9. laddove il tracciamento dei contatti possa portare all'auto-confinamento o alla quarantena obbligatoria, garantire alle persone interessate la disponibilità dei test rapidi per la diagnosi d'infezione, in modo che chi non è infetto possa essere liberato da tali restrizioni il prima possibile, conformemente al principio di proporzionalità;

12.10. firmare e ratificare la Convenzione 108+, se ancora non fosse stato fatto;

12.11. garantire che qualsiasi turbativa del sistema giudiziario non porti a violazioni dei diritti alla libertà e alla sicurezza, a un processo equo e a un rimedio effettivo o dei principi costituzionali, in particolare:

12.11.1. attribuendo la precedenza ai casi in funzione della loro urgenza, importanza generale e impatto sui diritti individuali e sui gruppi vulnerabili;

12.11.2. favorendo l'introduzione di soluzioni tecnologiche come servizi online, audizioni a distanza e videoconferenze;

12.11.3. tenendo pienamente conto della guida esperta fornita da organismi come la CEPEJ;

12.12. garantire che la salute e la sicurezza delle persone private della libertà siano tutelate e che esse non subiscano trattamenti o punizioni inumani o degradanti, tenendo pienamente conto della guida esperta fornita da organismi come il CPT;

12.13. vigilare affinché i massicci aumenti della spesa pubblica legati alla pandemia e alle sue conseguenze non siano accompagnati da un aumento della corruzione, applicando scrupolosamente le norme delle Convenzioni penale e civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa (STE nn. 173 e 174) e tenendo pienamente conto della guida esperta fornita da organismi come il GRECO;

12.14. procedere a un esame rapido, completo e indipendente della risposta nazionale alla pandemia di Covid-19, inclusi la sua efficacia e il suo rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, al fine di garantire che, in caso di nuova pandemia, le autorità possano reagire con tempestività ed efficacia conformemente alle norme del Consiglio d'Europa.

13. L'Assemblea rinnova l'invito, rivolto nella risoluzione 2209 (2018) al Segretario generale del Consiglio d'Europa, a valutare

in che modo il suo ufficio possa agire più tempestivamente nei confronti delle deroghe, in particolare:

13.1. fornendo, a qualsiasi Stato Parte stesse valutando la possibilità di derogare, consigli sulla necessità o meno di tale deroga e, se del caso, su come limitarne la portata;

13.2. aprendo, ai sensi dell'articolo 52 della Convenzione, un'indagine nei con-

fronti di qualsiasi Stato deroghi alla Convenzione;

13.3. intavolando, sulla base delle informazioni fornite in risposta a tale indagine, un dialogo con lo Stato interessato allo scopo di garantire la compatibilità dello stato d'emergenza con le norme della Convenzione, rispettando al tempo stesso la competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.



180122125990