

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 261

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2371

L'urgenza di una riforma elettorale in Bielorussia

—————
Trasmessa il 28 aprile 2021
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2371 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

Urgent need for electoral reform in Belarus

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stresses that free and fair elections constitute the very foundation of democratic government and a cornerstone of representative democracy. It deeply regrets that elections in Belarus have never met international standards of freedom and fairness and that this failed electoral system has been a driving factor behind the current political, economic and human rights crisis affecting the country since the presidential election of 9 August 2020.

2. For more than two decades, the Assembly, the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR), the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), as well as the civil society in Belarus have been pointing to the systemic problems in the electoral system and recommending, to no avail, that the electoral legislation and practice be amended.

3. The Assembly recalls that, for reasons beyond its control, it had to decline the invitation to observe the presidential election of 9 August 2020. However, based on the evaluation of independent local obser-

vers who concluded that gross violations of international standards for democratic elections had taken place and knowing that the electoral system which has earned Belarus criticism in the past remains unchanged, the Assembly also concludes that the 2020 presidential election was neither free nor fair.

4. The Assembly firmly believes that a fully-fledged electoral reform, geared towards implementing all previous Assembly, OSCE/ODIHR and Venice Commission recommendations, remains essential for setting the basis for future democratic, free and fair elections which can meaningfully reflect the will of the people of Belarus and allow them to regain confidence in the electoral process. Not only a reform of the legal framework but also the implementation of the legislation in good faith, by an independent and impartial election administration that enjoys public trust, are paramount in this context.

5. In light of the above, the Assembly urges the Belarusian authorities to conduct a comprehensive reform of the electoral system taking into account the full set of recommendations of the Assembly, the OSCE/ ODIHR, and the Venice Commission, in close consultation with all relevant stakeholders, in particular the civil society. In this context, it urges them to bring the electoral law and practice in conformity

(1) *Assembly debate* on 21 April 2021 (12th sitting) (see Doc. 15253, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Lord David Blencathra). *Text adopted by the Assembly* on 21 April 2021 (12th sitting). See also Recommendation 2200 (2021).

with international standards for democratic elections, and in particular to:

5.1. guarantee the independence and impartiality of the electoral administration by making it adequately representative and setting the basis for a politically balanced membership of election commissions at all levels, starting by the Central Election Commission (CEC), including by:

5.1.1. introducing a requirement for the CEC to include representatives nominated by key political stakeholders, including different political parties and civil society representatives, with full voting rights;

5.1.2. establishing clear rules governing the process by which members of elections commissions below the CEC level are appointed by the local authorities, including a requirement to include commission members nominated by all contestants;

5.2. create a publicly available national voter list with a view to increasing the transparency and accountability of the voter registration process;

5.3. regulate early voting in a comprehensive way by introducing measures to guarantee its integrity, transparency and exceptional nature, including by:

5.3.1. specifying in detail clear mechanisms for ensuring the safety and security of the ballot boxes through early voting;

5.3.2. limiting the number of polling stations for early voting;

5.3.3. authorising early voting only in specific cases and to those voters who can prove that they cannot be present at the place of residence on the election day;

5.4. take measures to ensure the transparency of the vote counting, including by introducing a requirement that each ballot paper as well as the results of the election in each polling station be announced publicly and displayed;

5.5. allow national and international observers to carry out their work effectively

and without impediment, including by clearly authorising them to:

5.5.1. approach members of the polling station to verify electoral rolls and signatures, and to observe the counting of the votes in a direct and effective way, including through direct and visual access to ballot papers;

5.5.2. be present during the verification of signatures submitted for the nomination of candidates;

5.5.3. have access to storage of ballots and ballot boxes during early voting, including outside working hours;

5.6. subject the registration of candidates to clear, comprehensive and transparent criteria and less restrictive conditions;

5.7. subject any decision of electoral commissions, including election results, to review, including a possibility of a judicial review of all administrative decisions.

6. The Assembly is aware of the calls from national and international actors for holding snap elections on the basis of the current electoral system and stresses that such elections could be deemed reasonably free and fair, only if a genuinely independent and impartial CEC can ensure, through the use of regulations, ordinances, circulars or instructions, that the requirements listed above are fulfilled to the greatest extent possible, and national and international observers can properly monitor the entire electoral process.

7. The Assembly stresses that democratic elections are not possible without respect for human rights, in particular freedom of expression, freedom of assembly and association. It condemns in strongest terms the unprecedented wave of violence, mass arrests, intimidation and prosecution of political opponents, human rights defenders, journalists, media workers, independent election observers and citizens of Belarus following the 2020 presidential election.

8. This violent repression is not only an outright disregard for the core values upheld by the Council of Europe but also a major

obstacle to any meaningful reform in the country, including an electoral reform. Referring to its Resolution ... (2021) « Human rights violations in Belarus require an international investigation », the Assembly urges the Belarusian authorities to put an immediate halt on all violence.

9. Recalling that the integration of Belarus to the Council of Europe on the basis of the Organisation's values and principles remains a strategic objective, the Assembly calls on the Belarusian authorities and all relevant stakeholders, including all opposition representatives and civil society, to

urgently conduct a broad-based and inclusive national dialogue to ensure a peaceful way out of the current crisis and opening the door for necessary reforms benefiting all Belarusian citizens. The Assembly – together with the Venice Commission – reiterates its readiness to offer practical and technical guidance to Belarusian authorities with a view to an electoral reform. It firmly believes that this and other necessary reforms will pave the way for a new Belarus that is based on human rights, democracy and rule of law.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2371 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Nécessité urgente d'une réforme électorale au Bélarus

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne que les élections libres et équitables constituent le fondement même d'un gouvernement démocratique et la pierre angulaire de la démocratie représentative. Elle regrette vivement que les élections tenues au Bélarus n'aient jamais été conformes aux normes internationales de liberté et d'équité et que ce système électoral défaillant soit un facteur déterminant de la crise politique, économique et des droits humains que le pays connaît depuis l'élection présidentielle du 9 août 2020.

2. Depuis plus de vingt ans, l'Assemblée, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et la société civile du Bélarus dénoncent les problèmes systémiques du système électoral et recommandent, sans succès, une modification de la législation et de la pratique électorales.

3. L'Assemblée rappelle qu'elle a dû, pour des raisons indépendantes de sa volonté, décliner l'invitation à observer l'élec-

tion présidentielle du 9 août 2020. Cependant, sur la base de l'évaluation d'observateurs locaux indépendants qui ont conclu à de violations flagrantes des normes internationales en matière d'élections démocratiques, et sachant que le système électoral qui a valu au Bélarus des critiques par le passé est resté inchangé, l'Assemblée aussi conclut que l'élection présidentielle de 2020 n'a été ni libre ni équitable.

4. L'Assemblée est convaincue qu'une réforme complète du système électoral, axée sur la mise en œuvre de toutes les recommandations antérieures de l'Assemblée, de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, demeure essentielle pour poser le cadre de futures élections démocratiques, libres et équitables capables de refléter véritablement la volonté du peuple du Bélarus et de lui permettre de reprendre confiance dans le processus électoral. Dans ce contexte, il est capital non seulement de réformer le cadre juridique, mais aussi de veiller à l'application de bonne foi de la législation par une administration électorale indépendante et impartiale, jouissant de la confiance du public.

5. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée exhorte les autorités du Bélarus à mener une réforme globale du système électoral en tenant compte de l'ensemble des recommandations de l'Assemblée, de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, en concertation étroite avec tous les acteurs concernés, et en particulier la so-

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2021 (12^e séance) (voir Doc. 15253, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: Lord David Blencathra). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2021 (12^e séance). Voir également la Recommandation 2200 (2021).

ciété civile. À cet égard, elle appelle les autorités du Bélarus à mettre la législation et la pratique électorales en conformité avec les normes internationales en matière d'élections démocratiques et, en particulier:

5.1. à garantir l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale en assurant une représentativité adéquate en son sein et en créant les conditions d'une composition politique équilibrée des commissions électorales de tout niveau, à commencer par la Commission électorale centrale (CEC), notamment:

5.1.1. en exigeant que la CEC inclue des représentants nommés par les principaux acteurs politiques, y compris les différents partis politiques et la société civile, dotés du droit de vote;

5.1.2. en établissant des règles claires pour la nomination des membres des commissions électorales de niveau inférieur à la CEC par les autorités locales, y compris l'exigence d'inclure des membres nommés par tous les candidats;

5.2. à créer une liste électorale nationale accessible au public, afin d'accroître la transparence et le contrôle du processus d'inscription des électeurs;

5.3. à régler en détail le vote anticipé au moyen de mesures visant à garantir l'intégrité, la transparence et le caractère d'exception de ce vote, notamment:

5.3.1. en décrivant de manière détaillée les mécanismes clairs garantissant la sûreté et la sécurité des urnes lors d'un vote anticipé;

5.3.2. en limitant le nombre de bureaux de vote pour le vote anticipé;

5.3.3. en autorisant le vote anticipé uniquement dans des cas spécifiques et aux électeurs en mesure de prouver qu'ils ne peuvent pas être présents à leur lieu de résidence le jour du scrutin;

5.4. à prendre des mesures pour garantir la transparence du dépouillement, y compris en exigeant que chaque bulletin de

vote soit montré, le vote annoncé, et que les résultats des élections dans chaque bureau de vote soient communiqués publiquement et affichés;

5.5. à permettre aux observateurs nationaux et internationaux d'accomplir leur tâche efficacement et sans entrave, notamment en les autorisant clairement:

5.5.1. à s'approcher des membres du bureau de vote pour vérifier les listes électorales et les signatures et observer le décompte des voix de manière directe et effective, y compris par un accès visuel direct aux bulletins de vote;

5.5.2. à être présents durant la vérification des signatures soumises pour la nomination des candidats;

5.5.3. à avoir accès à l'entreposage des bulletins de vote et des urnes pendant le vote anticipé, y compris en dehors des heures de travail;

5.6. à soumettre l'inscription des candidats à des critères clairs, complets et transparents et à des conditions moins restrictives;

5.7. à permettre un recours contre toute décision des commissions électorales, y compris les résultats électoraux et à prévoir la possibilité d'un examen judiciaire de toutes les décisions administratives.

6. L'Assemblée est consciente des appels lancés par des acteurs nationaux et internationaux pour la tenue d'élections anticipées sur la base du système électoral actuel et souligne que de telles élections ne pourront être jugées raisonnablement libres et équitables que si une CEC véritablement indépendante et impartiale peut garantir, par le biais de dispositions réglementaires, ordonnances, circulaires et instructions, que les conditions ci-dessus sont dans toute la mesure du possible respectées et que les observateurs nationaux et internationaux peuvent surveiller de manière appropriée l'ensemble du processus électoral.

7. L'Assemblée souligne que des élections démocratiques ne sont pas possibles

sans respect des droits humains, et notamment des libertés d'expression, de réunion et d'association. Elle condamne avec la plus grande fermeté la vague de violence sans précédent, les arrestations massives, les intimidations et les poursuites judiciaires dont font l'objet les opposants politiques, les défenseurs des droits humains, les journalistes, les professionnels des médias, les observateurs électoraux indépendants et les citoyens du Bélarus à la suite de l'élection présidentielle de 2020.

8. Cette répression violente, outre le fait qu'elle marque un mépris total pour les valeurs fondamentales défendues par le Conseil de l'Europe, constitue un obstacle majeur à la conduite d'une véritable réforme – y compris électorale – dans le pays. Se référant à sa Résolution ... (2021) « Les violations des droits de l'homme au Bélarus nécessitent une enquête internationale », l'Assemblée exhorte les autorités du Bélarus à mettre immédiatement un terme à toutes les violences.

9. Rappelant que l'intégration du Bélarus au sein du Conseil de l'Europe sur la base des valeurs et principes de l'Organisation demeure un objectif stratégique, l'Assemblée appelle les autorités du Bélarus et toutes les parties concernées, y compris tous les représentants de l'opposition et de la société civile, à mener de toute urgence dans le pays un dialogue transversal et inclusif afin de trouver une issue pacifique à la crise actuelle et d'ouvrir la voie aux réformes nécessaires dans l'intérêt de tous les citoyens du Bélarus. L'Assemblée – conjointement avec la Commission de Venise – souligne une nouvelle fois qu'elle est prête à fournir des orientations pratiques et techniques aux autorités du Bélarus en vue d'une réforme électorale, et elle est fermement convaincue que celle-ci et d'autres réformes nécessaires ouvriront la voie à un nouveau Bélarus fondé sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2371 (2021) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

L'urgenza di una riforma elettorale in Bielorussia

Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare sottolinea che elezioni libere ed eque costituiscono il vero fondamento di un governo democratico e la pietra miliare della democrazia rappresentativa. Esprime profondo rammarico per il fatto che le elezioni in Bielorussia non hanno mai rispettato gli standard di libertà ed equità e che questo sistema elettorale lacunoso è stato un fattore trainante per l'attuale crisi politica, economica e dei diritti umani che sta colpendo il paese dalle elezioni presidenziali del 9 agosto 2020.

2. Per oltre due decenni, l'Assemblea, l'Ufficio per le Istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR), la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), nonché la società civile in Bielorussia hanno sottolineato i problemi sistemici del sistema elettorale e raccomandato, inutilmente, di emendare la legislazione e la procedura elettorale.

3. L'Assemblea ricorda che, per ragioni indipendenti dalla propria volontà, ha dovuto declinare l'invito ad osservare l'ele-

zione presidenziale del 9 agosto 2020. Tuttavia, basandosi sulla valutazione degli osservatori locali indipendenti che hanno concluso che si erano verificate gravi violazioni delle norme internazionali previste per le elezioni democratiche e sapendo che il sistema elettorale, che è in passato è valso alla Bielorussia molte critiche, è rimasto invariato, anche l'Assemblea ha concluso che le elezioni presidenziali del 2020 non sono state né libere né eque.

4. L'Assemblea crede fermamente che una riforma elettorale completa, orientata all'attuazione di tutte le precedenti raccomandazioni dell'Assemblea, dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, resti essenziale per stabilire le basi per future elezioni democratiche, libere ed eque, che riflettano realmente la volontà del popolo bielorusso e gli permettano di riguadagnare la fiducia nel processo elettorale. In questo contesto, è fondamentale non soltanto riformare il quadro giuridico, ma anche garantire l'attuazione in buona fede della legislazione da parte di un'amministrazione elettorale indipendente e imparziale che goda della fiducia dell'opinione pubblica.

5. Alla luce di quanto precede, l'Assemblea chiede alle autorità della Bielorussia di realizzare una riforma globale del sistema elettorale, tenendo conto di tutte le raccomandazioni dell'Assemblea, dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, in stretta consultazione con tutte le parti coin-

(1) *Dibattito in Assemblea* del 21 aprile 2021 (12° seduta) (V. Doc. 15253, Relazione della Commissione affari politici e democrazia, Relatore: Lord David Blencathra). *Testo adottato dall'Assemblea* il 21 aprile 2021 (12° seduta). V. anche Raccomandazione 2200 (2021).

volte, in particolare la società civile. In questo contesto, le esorta a rendere la legge e la procedura elettorale conformi agli standard internazionali per le elezioni democratiche, in particolare a:

5.1 garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'amministrazione elettorale, rendendola adeguatamente rappresentativa e gettando le basi per una composizione politicamente equilibrata delle commissioni elettorali a tutti i livelli, a partire dalla Commissione Elettorale Centrale (CEC), tra l'altro:

5.1.1 prescrivendo alla CEC di includere rappresentanti nominati dalle principali forze politiche e rappresentanti della società civile, con pieno diritto di voto;

5.1.2 stabilendo norme chiare per la nomina dei membri delle commissioni elettorali al di sotto della CEC da parte delle autorità locali, prevenendo anche l'obbligo di includere membri nominati da tutti i candidati alle elezioni;

5.2 creare una lista elettorale nazionale accessibile al pubblico, al fine di accrescere la trasparenza e il controllo sul processo di registrazione degli elettori;

5.3 regolamentare in modo dettagliato il voto anticipato introducendo misure per garantirne l'integrità, la trasparenza e l'eccezionalità, anche:

5.3.1 specificando in dettaglio meccanismi chiari per assicurare la sicurezza delle urne in caso di voto anticipato;

5.3.2 limitando il numero di seggi per il voto anticipato;

5.3.3 autorizzando il voto anticipato solo in casi specifici e per quegli elettori che dimostrano di non poter essere presenti sul luogo di residenza il giorno delle elezioni;

5.4 adottare misure per assicurare la trasparenza dello spoglio, anche introducendo l'obbligo che in tutti i seggi elettorali le schede e i risultati delle elezioni siano annunciati pubblicamente ed esposti;

5.5 consentire agli osservatori nazionali ed internazionali di svolgere la propria

missione in maniera efficace e senza impedimenti, anche autorizzandoli esplicitamente a:

5.5.1 avvicinare i componenti del seggio elettorale per verificare le liste elettorali e le firme e osservare lo spoglio dei voti in maniera diretta ed efficace, anche attraverso l'accesso visivo diretto alle schede;

5.5.2 essere presente durante la verifica delle firme presentate per la nomina dei candidati;

5.5.3 avere accesso al deposito delle schede e delle urne durante il voto anticipato, anche al di fuori degli orari di lavoro;

5.6 sottoporre la registrazione dei candidati a criteri chiari, esaustivi e trasparenti e a condizioni meno restrittive;

5.7 consentire il ricorso contro qualsiasi decisione delle commissioni elettorali, compresi i risultati delle elezioni, anche con la possibilità di un ricorso giudiziario contro tutte le decisioni amministrative.

6. L'Assemblea è consapevole degli appelli degli attori nazionali ed internazionali per l'organizzazione di elezioni anticipate sulla base dell'attuale sistema elettorale e sottolinea che tali elezioni potranno essere giudicate ragionevolmente libere ed eque soltanto se una CEC realmente indipendente ed imparziale potrà assicurare, attraverso regolamenti, ordinanze, circolari e istruzioni, che i requisiti sopra elencati siano rispettati nella maggior misura possibile e che gli osservatori nazionali ed internazionali possano monitorare adeguatamente l'intero processo elettorale.

7. L'Assemblea sottolinea che non sono possibili elezioni democratiche senza il rispetto dei diritti umani, in particolare la libertà di espressione, di riunione e di associazione. Condanna con fermezza l'ondata di violenza senza precedenti, gli arresti di massa, le intimidazioni e la persecuzione degli oppositori politici, dei difensori dei diritti umani, dei giornalisti, dei professionisti dei media, degli osservatori elettorali indipendenti e dei cittadini bielorusi dopo le elezioni presidenziali del 2020.

8. Questa violenta repressione non è soltanto palesemente uno spregio per i valori fondamentali sostenuti dal Consiglio d'Europa, ma anche un grave ostacolo a qualsiasi riforma significativa nel paese, compresa la riforma elettorale. Richiamando la Risoluzione ... (2021) « Le violazioni dei diritti umani in Bielorussia richiedono un'indagine internazionale », l'Assemblea esorta le autorità bielorusse a mettere immediatamente fine ad ogni forma di violenza.

9. Ricordando che l'integrazione della Bielorussia nel Consiglio d'Europa sulla base dei valori e dei principi dell'Organizzazione resta un obiettivo strategico, l'Assemblea esorta le autorità bielorusse e tutte

le parti coinvolte, compresi tutti i rappresentanti dell'opposizione e della società civile, a stabilire urgentemente un dialogo nazionale ampio ed inclusivo per assicurare una soluzione pacifica alla crisi attualmente in corso e il varo delle necessarie riforme in favore di tutti i cittadini bielorusi. L'Assemblea – insieme alla Commissione di Venezia – ribadisce di essere pronta ad offrire una guida pratica e tecnica alle autorità bielorusse in vista di una riforma elettorale. È fermamente convinta che questa e altre riforme necessarie apriranno la strada ad una nuova Bielorussia fondata sui diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto.

PAGINA BIANCA



180122189530