

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis
n. 120

ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2537 (2024)

Relazione tra maggioranza parlamentare e opposizione in una
democrazia

Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2024



Resolution 2537 (2024)¹

Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy

Parliamentary Assembly

1. The promotion and consolidation of pluralist democracy are among the main objectives of the Council of Europe and its Parliamentary Assembly. The member States of the Council of Europe shall endeavour to develop common standards and practices aimed at promoting a free and pluralist parliamentary democracy, and the means for their implementation in national parliaments.
2. All national parliaments have provisions acknowledging the role of the opposition or the parliamentary minority in their dimension as political groups or individual parliamentarians that do not support the government.
3. The best way of ensuring that the opposition discharges its responsibilities is to extend and precisely define its rights. However, in only a few Council of Europe member States do the laws or constitution explicitly mention the role of the opposition. Some constitutions recognise the opposition only in outline, leaving much of the detail to be determined by ordinary legislation, statutory law or parliamentary rules of procedure, or by convention, custom and tradition.
4. While there are considerable differences in the political and institutional cultures and components of European States, it is however possible to identify certain general principles that govern the relationship between the parliamentary majority and its opposition and that reflect the common European constitutional heritage.
5. One major objective of parliamentary democracies is to create a situation where there is a shared commitment to the essential principles of democracy by the majority and minority and a common desire to make “their” parliament work properly for the public good. There is still a long way to go before this objective is reached in the wider Europe. A strengthened position for the opposition in parliaments would be beneficial for the system of checks and balances in democracies.
6. More than any other forum, parliament is the place where democracy manifests itself and, in our societies, there is hardly any debate that radically challenges the actual principle of representative democracy. Parliament is the institution that embodies society in the diversity of its composition and opinions, and which relays and channels this diversity in the political process. Its vocation is to regulate tensions and maintain an equilibrium between the competing claims of diversity and uniformity, individuality and collectivity, in order to enhance social cohesion and solidarity.
7. A democratic parliamentary system presumes an ethic of self-restraint on the part of the majority, with respect for the rights and interests of the minority. Not all possible advantages should be taken, nor are they taken in mature parliamentary systems. In parliaments where such a political culture exists, often with unwritten parliamentary conventions, there is less need for legal guarantees for the opposition and minority. In new democracies, without such democratic traditions, the need for formal rules protecting the opposition may often be stronger.

1. *Assembly debate* on 15 April 2024 (9th sitting) (see [Doc. 15946](#), report of Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Elvira Kovács). *Text adopted by the Assembly* on 15 April 2024 (9th sitting).



8. Opposition rights are considered as an institutionalised power possessed by the opposition in parliament, which encompasses and goes beyond the rights of individual legislators to speak and vote against government bills. Enshrining and clearly defining rights and guarantees in law is an effective tool for the functioning of the parliamentary opposition. Institutional procedures, recognition, legitimisation and institutionalisation of the parliamentary opposition are central to the very idea of constitutional democracy and an integral part of the political culture.

9. The legitimisation of the parliamentary opposition in the constitution, laws and rules of procedure provides, on the one hand, legal guarantees within government–opposition relations to limit the political influence of the parliamentary majority on the minority. On the other hand, by placing the opposition on an equal footing with the majority, it requires them to be jointly legally responsible for the exercise of power.

10. Effective opposition can help the government to avoid mistakes – or swiftly correct them – thereby improving governance outcomes. Therefore, the existence of an effective parliamentary opposition that is able to scrutinise the policy of a governing majority is a visible symbol of the salvation of the State political order and parliament itself.

11. The document “[Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist](#)” (“checklist”) is the result of long and careful work carried out by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), which originated in Resolution 1601 (2008) “Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament” of the Assembly. The Venice Commission concluded that it is important to explore the ways and means by which the role of the parliamentary opposition can be better regulated and protected in a formal manner and that it is a worthy effort to introduce soft regulations in an area which is essential for the proper functioning of parliamentary democracy. The use of the checklist should be widely promoted among national parliaments, and the Assembly should contribute to this effort, directly and through its political groups.

12. In the light of these considerations, the Assembly:

12.1. welcomes the development of the Venice Commission’s Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, and endorses this checklist as adopted;

12.2. disseminates and recommends the checklist to the parliaments of the Council of Europe member and observer States, as well as to the parliaments enjoying observer or partner for democracy status with the Assembly;

12.3. encourages member States to ensure that their democratic mechanisms are given political legitimacy through integrity, as trust in parliaments shapes both the stability and quality of democracy; only together can the parliamentary majority and opposition create inclusive, prosperous and sustainable societies;

12.4. invites the parliaments of the member States of the Council of Europe to promote the checklist and to take it into account when revising the relevant national rules or developing best practices;

12.5. encourages the parliaments of the member States of the Council of Europe to engage in a dialogue on how to improve the existing national rules on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy.

13. As regards its own activities, the Assembly resolves to take into account the checklist in its monitoring work. It also resolves to play a greater role in promoting the checklist by:

13.1. inviting its political groups to revise their statutory rules and rules of procedure, and to include provisions specifying the procedure and requirements for, and the consequences of, switches in political affiliation and the suspension, expulsion or resignation of members;

13.2. encouraging its political groups to enhance discussions on how to improve the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy;

13.3. holding debates on how to develop the legal environment, including soft law, and the best practices determining the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy;

13.4. stepping up interparliamentary co-operation activities addressing the improvement of the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy;

13.5. continuing to review, in co-operation with the Venice Commission, the checklist and the issues raised in it, with a view to developing it further if required.



Résolution 2537 (2024)¹

Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie

Assemblée parlementaire

1. La promotion et la consolidation de la démocratie pluraliste figurent parmi les buts principaux du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent s'attacher à développer des normes et des pratiques communes visant à encourager une démocratie parlementaire libre et pluraliste, ainsi que les moyens de leur mise en œuvre dans les parlements nationaux.
2. Tous les parlements nationaux ont des dispositions reconnaissant le rôle de l'opposition ou de la minorité parlementaire en tant que groupes politiques ou à titre individuel ne soutenant pas le gouvernement.
3. Le meilleur moyen de faire en sorte que l'opposition soit à la hauteur de ses responsabilités consiste à étendre ses droits et à les définir précisément. Pourtant, seuls quelques-uns des États membres du Conseil de l'Europe disposent d'une législation ou d'une Constitution faisant explicitement référence au rôle de l'opposition. Certaines Constitutions ne reconnaissent l'opposition que dans les grandes lignes, laissant une grande partie des détails être déterminée par la législation ordinaire, les textes statutaires ou le règlement intérieur parlementaire, ou par les conventions, coutumes et traditions.
4. S'il existe des différences considérables dans les cultures et les composantes politiques et institutionnelles des États européens, il est cependant possible d'identifier certains principes généraux qui régissent les relations entre la majorité parlementaire et son opposition, et qui reflètent l'héritage constitutionnel européen commun.
5. L'un des principaux objectifs des démocraties parlementaires est de créer une situation dans laquelle la majorité et la minorité partagent le même engagement envers les principes essentiels de la démocratie et le même désir de faire fonctionner correctement «leur» parlement dans l'intérêt public. Il reste encore un long chemin à parcourir avant que cet objectif soit atteint dans l'ensemble de l'Europe. Le renforcement de la position de l'opposition au sein des parlements serait bénéfique pour le système de freins et contrepoids dans les démocraties.
6. Plus que tout autre forum, le parlement est le lieu où se manifeste la démocratie et, dans nos sociétés, il n'y a guère de débat qui remette radicalement en cause le principe même de la démocratie représentative. Le parlement est l'institution qui incarne la société dans la diversité de ses composantes et de ses opinions, et qui relaie et canalise cette diversité dans le processus politique. Il a pour vocation de désamorcer les tensions et de maintenir l'équilibre entre les aspirations concurrentes que constituent diversité et uniformité, individualité et collectivité, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales.
7. Un système parlementaire démocratique suppose que, par déontologie, la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts de la minorité. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, ce qu'elle ne fait d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité. La nécessité de garanties juridiques accordées à l'opposition et à la minorité s'avèrent moins indispensables dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien

1. *Discussion par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance) (voir [Doc. 15946](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Elvira Kovács). *Texte adopté par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance).



souvent sujets à des conventions parlementaires non écrites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de règles formelles qui protègent l'opposition se fasse davantage sentir.

8. Les droits de l'opposition sont considérés comme un pouvoir institutionnalisé détenu par l'opposition au sein du parlement, qui englobe et dépasse les droits individuels des parlementaires de s'exprimer et de voter contre les projets de loi du gouvernement. Inscrire et définir clairement les droits et les garanties dans la loi constitue un outil efficace pour le fonctionnement de l'opposition parlementaire. Les procédures institutionnelles concernant l'opposition parlementaire ainsi que sa reconnaissance, sa légitimation et son institutionnalisation sont au cœur de l'idée même de démocratie constitutionnelle et font partie intégrante de la culture politique.

9. D'une part, la légitimation de l'opposition parlementaire dans la Constitution, la législation et les règlements intérieurs fournit des garanties juridiques dans les relations entre le gouvernement et l'opposition afin de limiter l'influence politique de la majorité parlementaire sur la minorité. D'autre part, en plaçant l'opposition sur un pied d'égalité avec la majorité, elle leur impose d'être conjointement et juridiquement responsables de l'exercice du pouvoir.

10. Une opposition efficace peut aider le gouvernement à éviter les erreurs – ou à les corriger rapidement – améliorant ainsi les résultats de gouvernance. L'existence d'une opposition parlementaire efficace capable d'examiner attentivement la politique menée par la majorité au pouvoir est dès lors un symbole visible du salut de l'ordre politique de l'État et du parlement lui-même.

11. Le document «[Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères](#)» («liste des critères») est l'aboutissement de travaux approfondis et de longue haleine menés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui ont pour origine la [Résolution 1601 \(2008\)](#) «Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique» de l'Assemblée. Selon les conclusions de la Commission de Venise, il est important d'examiner les voies et les moyens par lesquels le rôle de l'opposition parlementaire peut être formellement mieux réglementé et protégé, et il est louable de s'employer à introduire une réglementation souple dans un domaine qui est essentiel au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire. L'utilisation de la liste des critères devrait être largement promue auprès des parlements nationaux, et l'Assemblée devrait contribuer à cet effort, directement et par l'intermédiaire de ses groupes politiques.

12. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

12.1. se félicite de l'élaboration, par la Commission de Venise, des Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères, et entérine cette liste telle qu'adoptée;

12.2. diffuse et recommande la liste des critères aux parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux parlements qui bénéficient du statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;

12.3. encourage les États membres à veiller à ce que leurs mécanismes démocratiques bénéficient d'une légitimité politique grâce à l'intégrité, car la confiance dans les parlements façonne à la fois la stabilité et la qualité de la démocratie; ce n'est qu'ensemble que la majorité parlementaire et l'opposition peuvent créer des sociétés inclusives, prospères et durables;

12.4. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir la liste des critères et à en tenir compte lors de la révision des dispositions réglementaires nationales pertinentes ou de l'élaboration de bonnes pratiques;

12.5. encourage les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à engager un dialogue sur la manière d'améliorer les dispositions réglementaires nationales existantes concernant les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie.

13. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée décide de prendre en compte la liste des critères dans son travail de suivi. Elle décide également de jouer un rôle plus important dans la promotion de la liste des critères:

13.1. en invitant ses groupes politiques à revoir leur statut et leur règlement intérieur, et à y inclure des dispositions spécifiant la procédure, les conditions et les conséquences d'un changement d'affiliation politique et d'une suspension, exclusion ou démission de membres;

- 13.2. en encourageant ses groupes politiques à intensifier les échanges sur la façon d'améliorer les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;
- 13.3. en tenant des débats sur la façon de développer l'environnement juridique, y compris non contraignant, ainsi que les bonnes pratiques déterminant les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;
- 13.4. en intensifiant les activités de coopération interparlementaire destinées à améliorer les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;
- 13.5. en poursuivant, en coopération avec la Commission de Venise, son examen de la liste des critères et des questions qu'elle soulève afin de la développer davantage, si besoin est.



Risoluzione 2537¹

Relazione tra maggioranza parlamentare e opposizione in una democrazia

Assemblea Parlamentare

1. La promozione e il consolidamento della democrazia pluralista sono tra i principali obiettivi del Consiglio d'Europa e della sua Assemblea parlamentare. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa si impegnano a sviluppare norme e pratiche comuni volte a promuovere una democrazia parlamentare libera e pluralista insieme agli strumenti per la relativa attuazione nei parlamenti nazionali.

2. In tutti i parlamenti nazionali esistono disposizioni che riconoscono il ruolo dell'opposizione o della minoranza parlamentare nella loro dimensione di gruppi politici o di singoli parlamentari che non sostengono il governo.

3. Il modo migliore per garantire che l'opposizione si assuma le proprie responsabilità è estenderne e definirne con precisione i diritti. Tuttavia, solo in pochi Stati membri del Consiglio d'Europa le leggi o le costituzioni menzionano esplicitamente il ruolo dell'opposizione. Alcune costituzioni riconoscono l'opposizione solo a grandi linee, lasciando che gran parte dei dettagli siano definiti dalla legislazione ordinaria, dalle leggi o dai regolamenti parlamentari, oppure da convenzioni, consuetudini e tradizioni.

4. Sebbene esistano notevoli differenze nelle culture e nelle componenti politiche e istituzionali degli Stati europei, è tuttavia possibile individuare alcuni principi generali che regolano il rapporto tra la maggioranza parlamentare e l'opposizione e che riflettono il patrimonio costituzionale europeo comune.

5. Un obiettivo importante nelle democrazie parlamentari è quello di creare una situazione in cui vi sia un impegno condiviso da parte della maggioranza e della minoranza in favore degli elementi fondamentali della democrazia e un desiderio comune di far funzionare correttamente il "proprio" parlamento per il bene pubblico. C'è ancora molta strada da fare prima che questo obiettivo venga raggiunto nell'Europa più ampia. Una posizione rafforzata dell'opposizione nei parlamenti sarebbe vantaggiosa per il sistema di pesi e contrappesi delle democrazie.

6. Più di ogni altra sede, il parlamento è il luogo in cui si manifesta la democrazia e nelle nostre società non c'è quasi nessun dibattito che metta radicalmente in discussione l'effettivo principio della democrazia rappresentativa. Il Parlamento è l'istituzione che incarna la società nella diversità della sua composizione e delle sue opinioni e che trasmette e incanala questa diversità nel processo politico. La sua vocazione è quella di disciplinare le tensioni e mantenere l'equilibrio tra le istanze concorrenti della diversità e dell'uniformità, dell'individualità e della collettività, al fine di rafforzare la coesione sociale e la solidarietà.

7. Un sistema parlamentare democratico presuppone un'etica di autocontrollo da parte della maggioranza, nel rispetto dei diritti e degli interessi della minoranza. Non deve approfittare di tutti i vantaggi che la sua posizione le concede, cosa che del resto non fa nei sistemi parlamentari giunti ad una certa maturità. Nei

¹ Discussione in Assemblea il 15 aprile 2024 (9a seduta) (cfr. Doc. 15946, relazione della Commissione per gli affari politici e la democrazia, relatrice: Elvira Kovács). Testo approvato dall'Assemblea il 15 aprile 2024 (9a seduta).

parlamenti in cui esiste una cultura politica di questo tipo, che si avvale spesso di convenzioni parlamentari "non scritte", la necessità di garanzie legali per l'opposizione e la minoranza è minore. Nelle nuove democrazie, prive di tali tradizioni democratiche, la necessità di regole formali che proteggano l'opposizione può spesso essere più forte.

8. I diritti dell'opposizione sono considerati come un potere istituzionalizzato posseduto dall'opposizione in Parlamento che comprende e travalica i diritti dei singoli legislatori di parlare e votare contro i disegni di legge proposti dal governo. L'inserimento e la chiara definizione di diritti e garanzie nella legge è uno strumento efficace per il funzionamento dell'opposizione parlamentare. Le procedure istituzionali, il riconoscimento, la legittimazione e l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare sono parte integrante dell'idea stessa di democrazia costituzionale e parte integrante della cultura politica.

9. La legittimazione dell'opposizione parlamentare nella Costituzione, nelle leggi e nei regolamenti interni fornisce, da un lato, garanzie legali nelle relazioni tra governo e opposizione per limitare l'influenza politica della maggioranza parlamentare sulla minoranza. D'altra parte, ponendo l'opposizione su un piano di parità con la maggioranza, richiede che siano giuridicamente responsabili dell'esercizio del potere congiuntamente.

10. Un'opposizione efficace può aiutare il governo a evitare gli errori - o a correggerli rapidamente - migliorando così i risultati della governance. Pertanto, l'esistenza di un'opposizione parlamentare efficace in grado di controllare la politica della maggioranza di governo è un simbolo visibile della salute del sistema politico dello Stato e del Parlamento stesso.

11. I Parametri sul rapporto tra maggioranza parlamentare e opposizione in una democrazia: una lista di controllo ("checklist") sono il risultato di un lungo e attento lavoro svolto dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) che ha tratto origine dalla Risoluzione 1601 (2008) "Linee guida procedurali sui diritti e le responsabilità dell'opposizione in un parlamento democratico" dell'Assemblea. La Commissione di Venezia ha concluso che è importante esplorare i modi e i mezzi con cui il ruolo dell'opposizione parlamentare può essere formalmente regolamentato e protetto in maniera migliore e che si tratta di un tentativo meritevole di introdurre una *soft regulation* in un'area che è essenziale per il corretto funzionamento della democrazia parlamentare. L'uso della checklist dovrebbe essere ampiamente promosso tra i Parlamenti nazionali e l'Assemblea dovrebbe contribuire a questo sforzo, direttamente e attraverso i suoi gruppi politici.

12. Alla luce di queste considerazioni, l'Assemblea:

12.1 accoglie con favore l'elaborazione della checklist della Commissione di Venezia sui Parametri delle relazioni tra maggioranza parlamentare e opposizione in una democrazia: una Lista di controllo, e approva la checklist così come è stata adottata;

12.2 diffonde e raccomanda la checklist ai Parlamenti degli Stati membri e osservatori del Consiglio d'Europa, nonché ai Parlamenti che godono dello status di osservatore o di partner per la democrazia presso l'Assemblea;

12.3 incoraggia gli Stati membri a garantire che i loro meccanismi democratici ricevano legittimità politica attraverso l'integrità, poiché la fiducia nei Parlamenti determina sia la stabilità che la qualità della democrazia; solo insieme la maggioranza e l'opposizione parlamentare possono creare società inclusive, prospere e sostenibili;

12.4 invita i Parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa a promuovere la checklist e a tenerne conto nel momento in cui rivedono le norme nazionali in materia o sviluppano le migliori prassi;

12.5 incoraggia i Parlamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa ad avviare un dialogo su come migliorare le norme nazionali esistenti sul rapporto tra maggioranza parlamentare e opposizione in una democrazia;

13. Per quanto riguarda le proprie attività, l'Assemblea decide di prendere in considerazione la checklist nel suo lavoro di monitoraggio. Decide inoltre di svolgere un ruolo più incisivo nella promozione della checklist, in particolare:

13.1 invitando i propri gruppi politici a rivedere le norme di legge e i propri regolamenti interni, comprese le disposizioni che specificano la procedura, i requisiti e le conseguenze dei cambiamenti di affiliazione politica, nonché la sospensione, l'espulsione o le dimissioni dei membri;

13.2 incoraggiando i propri gruppi politici a intensificare le discussioni su come migliorare il rapporto tra la maggioranza parlamentare e l'opposizione in una democrazia;

13.3 organizzando dibattiti su come sviluppare il contesto giuridico, compresa la *soft law*, e le migliori pratiche che determinano le relazioni tra la maggioranza parlamentare e l'opposizione in una democrazia;

13.4 intensificando le attività di cooperazione interparlamentare per migliorare le relazioni tra la maggioranza parlamentare e l'opposizione in una democrazia;

13.5 continuando a rivedere, in collaborazione con la Commissione di Venezia, la checklist e le questioni in essa sollevate, al fine di svilupparla ulteriormente, se necessario.