

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. **XII-bis**  
n. **54**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2145 (2017)

—————

Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Ucraina

—————  
Trasmessa il 2 febbraio 2017  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2145 (2017) <sup>(1)</sup>

Provisional version

### The functioning of democratic institutions in Ukraine

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly welcomes the ambitious reform programme put in place by the Ukrainian authorities to address the demands made by the Ukrainian population during the « Revolution of Dignity ». It recognises that these reforms take place in a challenging environment, as a result of the Russian aggression in eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea. While recognising the links between the Minsk process and a number of reforms, the Assembly emphasises that the absence of progress in the implementation of the Minsk Agreements should not be used as an excuse for not maintaining the pace of, or commitment to, the implementation of the other reforms that are essential for the democratic consolidation of the country. Much progress has been achieved in changing the legal framework needed for the reforms. It is now important that these legislative changes are implemented and translate into changes in behaviour and practice.

2. Given the role of the Council of Europe as the leading human rights organisation that provides high European legal standards and accumulates best practice in their implementation, the Assembly welcomes the close cooperation of Ukraine with the relevant bodies of the Council. Such interaction embraces support in the implementation of strategically important areas of domestic reform, including decentralisation, judicial and election legislation, the fight against corruption and the effective protection of human rights. A significant part of this support is provided in the Council of Europe's Action Plans for Ukraine, and the Assembly welcomes the considerable progress achieved in the implementation of the current Action Plan for the period 2015-2017.

3. The Assembly expresses its concern about the hardening of the political discourse following the Euromaidan events and the war in eastern Ukraine, with opposing Ukrainian political forces accusing each other of being traitors or extremists. While the past needs to be addressed, the Assembly calls on all political forces to overcome divisions and animosity and work together for the stability and democratic consolidation of the country. The Assembly urges the authorities to take all measures to ensure a pluralistic political environment in which the political opposition can fully fulfil its democratic role.

4. Polarisation and tensions have affected the media environment in the same

---

(1) *Assembly debate* on 25 January 2017 (6<sup>th</sup> Sitting) (see Doc. 14227, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Jordi Xuclà and Mr Axel Fischer). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2017 (6<sup>th</sup> Sitting).

way as they have the political environment, resulting in several attacks on journalists and media outlets, which is unacceptable. Welcoming the condemnation of these attacks by the authorities, the Assembly urges them to investigate the attacks fully and transparently and to ensure that the perpetrators are brought to justice. It notes that a number of Russian journalists and media representatives have been declared a threat to national security and the constitutional order and banned from entering Ukraine. While the concerns of the Ukrainian authorities about Russia's propaganda and information war are legitimate and understandable, banning journalist from entering Ukraine should only be applied as a measure of last resort, in accordance with Articles 16 and 17 of the European Convention on Human Rights and Article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights. The Assembly is concerned about the publication of the names and addresses of a large number of journalists accredited in the Donbass region who were therefore accused of collaboration with the rebels, jeopardizing their personal integrity.

5. The Assembly reiterates the importance of comprehensive constitutional reform for the successful implementation of the overall reform of the country. It therefore warmly welcomes the priority given by the authorities and the Verkhovna Rada to the constitutional reform process and the results achieved to date. In particular, the Assembly:

5.1. welcomes the close co-operation with the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe in drafting the decentralisation chapter, on the basis of the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122) and other applicable Council of Europe standards. It recognises that the adoption of this chapter is closely linked to progress in the implementation of the Minsk Protocols. The Assembly therefore expresses the hope that progress in the implementation of the Minsk Protocols by all signatories, in particular the Russian Federation, will allow the amendments to be adopted in final

reading in the near future. It herein underlines that the decentralisation process is important for the stability and democratic consolidation of the country as a whole, also taking into account the ethnic composition of the regions;

5.2. welcomes the adoption in final reading of the constitutional amendments with regard to the judiciary and justice system, which remove important obstacles to the reform of the judiciary, in line with Council of Europe norms and standards. It calls on the authorities, and especially the Verkhovna Rada, to promptly adopt all required implementing legislation as well as, where necessary, to amend existing legislation to implement these constitutional amendments;

5.3. particularly welcomes the abolition of the general oversight function of the Prosecutor General, which was contrary to European standards. It underscores that by abolishing this oversight function, Ukraine has honoured one of its remaining accession commitments to the Council of Europe.

6. The Assembly expects the adoption of the constitutional amendments to give new impetus to the reform of the judiciary with a view to ensuring its genuine independence from external and internal interference and influence. The Assembly therefore:

6.1. welcomes the adoption of a new law on the judicial system and the status of judges in line with the constitutional amendments;

6.2. takes note of the proposed amendments to the law on the Constitutional Court, which, in the view of the Venice Commission, are an improvement on the current legislation; it encourages the authorities to address the remaining recommendations of the Venice Commission, in particular with regard to individual complaints to the Constitutional Court;

6.3. takes note of the fact that the draft law on the High Council of Justice

was drafted in close co-operation with the Council of Europe and welcomes the adoption by the Verkhovna Rada of this law, which reflects the recommendations of the Council on Europe and is compatible with its standards in this field. The Assembly asks the authorities to seek a Venice Commission opinion on the adopted law and implement any recommendations contained in that opinion.

7. The Assembly welcomes the progress in the investigations, and reiterates to call to the authorities to fully investigate the violence and fatalities during the Euromaidan as well as the events in and around the Trade Union building in Odessa in line with the recommendations of the International Advisory Panel of the Council of Europe.

8. In the view of the Assembly, the constitutional reform process should not be limited to the decentralisation and judicial chapters but also address other areas where deficiencies have been noted, including with regard to the division of powers.

9. The Assembly expresses its disquiet about the human rights concerns that have been raised with regard to the law on lustration. It therefore urges the Verkhovna Rada to adopt, without delay, the amendments to this law that were prepared in co-operation with the Venice Commission in order to address these concerns and to look for additional measures to ensure that all the recommendations in the Final Opinion of the Venice Commission are reflected in the law and that the implementation of the law is fully in line with European standards.

10. In the view of the Assembly, the widespread corruption in Ukraine continues to be a main point of concern. The prolonged absence of marked and concrete progress in this area, including with regard to prosecutions and convictions, could potentially diminish the effects of the ambitious reform agenda of the authorities and, in the long run, undermine public trust in the political and judicial system as a whole. In this context, the Assembly is concerned

that the pace of the fight against corruption is too slow, and concrete results are too limited. Moreover, it reiterates its concern about the intertwinement of political and economic interests in the country's political environment, which influences public perception and can hinder the fight against corruption. The Assembly therefore welcomes the establishment of the main institutional framework to fight corruption in the country and expects this to now lead to tangible and concrete results, including with regard to prosecutions and convictions. In particular, the Assembly:

10.1. welcomes the implementation of the e-declaration system and calls on the authorities to ensure that the National Agency on Corruption Prevention has the required resources to audit the declarations;

10.2. calls on the authorities to ensure that the Specialised Anti-Corruption Prosecutor has sufficient resources to execute his/her tasks, including to open offices in all regions of the country;

10.3. encourages the authorities to establish a Specialised Anti-Corruption court, and to fight the wide spread corruption in the judiciary, which is essential for the success of the fight against overall corruption;

10.4. welcomes the adoption of the law on the civil service and calls on the authorities to ensure the speedy adoption of all implementing legislation.

11. The Assembly reiterates its call for the adoption of a unified Election Code that introduces a proportional election system and is fully in line with European standards. The Assembly expresses its concern about the fact that Article 81 of the Constitution of Ukraine allows for the dismissal of a member of parliament who switches his/her allegiance to a party or faction other than the one in respect of which he/she was elected. This is contrary to European standards and this constitutional article should be amended in the context of the ongoing constitutional re-

form. For the same reasons, the Assembly urges the Verkhovna Rada to abrogate the recent amendments to the law on the election of people's deputies that allow political parties to *ex post facto* change the 2016 party lists of candidates.

12. The Assembly notes that the Verkhovna Rada has postponed the ratification of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, « Istanbul Convention »). It encourages the Verkhovna Rada to place it again on its agenda and to ensure the speedy ratification of this important instrument.

13. The Assembly notes that individual members of the Verkhovna Rada have appealed the Law on the Principles of the State Language Policy to the Constitutional Court, claiming the unconstitutionality of some of its provisions as well as the manner in which it was adopted. The Assembly expresses its concerns that some projects aim at narrowing the current rights of national minorities. It is of foremost importance that, under the legal regulations

to be modified, national minorities can preserve the present rights to use their minority languages which are provided by the Constitution and by all international commitments of the country. Emphasising the importance of the continuation of an inclusive policy towards minority languages for the stability of the country, the Assembly calls on the authorities to ensure that, in the event that the Law on State Languages is repealed by the Court, the low threshold for the use of minority languages contained in that law is maintained.

14. In this regard, the Assembly encourages all relevant bodies of the Council of Europe to further provide Ukraine with necessary expert assistance aimed at strengthening democratic institutions, to continue monitoring the situation in and around Ukraine and to take all possible steps to make the Russian Federation uphold its obligations under international law and international commitments in order to ensure respect for human rights in annexed Crimea and the release of all Ukrainian political prisoners and illegally detained persons.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2145 (2017) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire salue l'ambitieux programme de réformes mis en place par les autorités ukrainiennes pour répondre aux demandes exprimées par la population ukrainienne lors de la « Révolution de la dignité ». Elle est consciente que ces réformes interviennent dans un contexte difficile, en raison de l'agression russe dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale de la Crimée. Tout en reconnaissant qu'un certain nombre de réformes sont liées au processus de Minsk, l'Assemblée souligne que l'absence de progrès dans l'application des accords de Minsk ne doit pas servir d'excuse au ralentissement des réformes essentielles à la consolidation de la démocratie dans le pays, ni à une mobilisation moindre. D'importants progrès ont été accomplis s'agissant de la modification du cadre juridique pour la mise en place de ces réformes. Il importe maintenant de mettre en œuvre ces modifications législatives pour qu'elles se traduisent par des changements de comportement et de pratique.

2. Compte tenu du rôle joué par le Conseil de l'Europe, la principale organisation de défense des droits de l'homme, qui élabore des normes juridiques européennes de haut niveau et se dote de nombreuses bonnes pratiques pour leur mise en œuvre, l'Assemblée se félicite de l'étroite coopération de l'Ukraine avec les organes compétents du Conseil. Cette interaction englobe le soutien à la mise en œuvre des axes de réforme interne revêtant une importance stratégique, notamment la décentralisation, la législation sur la justice et les élections, la lutte contre la corruption et la protection effective des droits de l'homme. Une grande partie de ce soutien provient des plans d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine, et l'Assemblée salue les progrès considérables accomplis durant la mise en œuvre du plan d'action actuel couvrant la période 2015-2017.

3. L'Assemblée s'inquiète du durcissement du discours politique consécutif aux événements de l'Euromaïdan et à la guerre dans l'est de l'Ukraine, marqué par les accusations réciproques de trahison ou d'extrémisme lancées par les forces politiques ukrainiennes antagonistes. Une réponse doit certes être apportée aux problèmes du passé, mais l'Assemblée engage toutes les forces politiques à surmonter les divisions et les inimitiés et à œuvrer de concert pour instaurer la stabilité et consolider la démocratie dans le pays. L'Assemblée exhorte les autorités à prendre toutes les mesures pour garantir un environnement politique pluraliste dans lequel

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2017 (6<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 14227, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. Jordi Xuclà et M. Axel Fischer). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2017 (6<sup>e</sup> séance).



l'opposition politique peut pleinement remplir son rôle démocratique.

4. De même que le monde politique, le paysage médiatique est marqué par un climat de clivages et de tensions qui a conduit à plusieurs attaques contre des journalistes et des organes de presse, ce qui est inacceptable. Se félicitant de la condamnation de ces attaques par les autorités, l'Assemblée invite instamment ces dernières à mener des enquêtes exhaustives et transparentes sur ces actes, et à faire en sorte que les auteurs présumés soient déférés à la justice. Elle relève que plusieurs journalistes et représentants des médias russes ont été interdits d'entrée en Ukraine au motif qu'ils représenteraient une menace pour la sécurité nationale et l'ordre constitutionnel. Si les préoccupations des autorités ukrainiennes concernant la propagande de la Russie et la guerre de l'information que livre ce pays sont légitimes et compréhensibles, l'interdiction faite aux journalistes d'entrer en Ukraine est une mesure qui ne devrait être appliquée qu'en dernier ressort, conformément aux articles 16 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'Assemblée est préoccupée par la publication des noms et adresses d'un grand nombre de journalistes accrédités dans la région du Donbass qui, de ce fait, ont été accusés de collaborer avec les rebelles, mettant ainsi en péril leur intégrité personnelle.

5. L'Assemblée rappelle l'importance d'une révision constitutionnelle complète pour la bonne mise en œuvre de la réforme globale du pays. Elle se réjouit à cet égard que les autorités et la Verkhovna Rada aient fait du processus de réforme constitutionnelle une de leurs priorités, et salue les résultats obtenus jusqu'à présent. En particulier, l'Assemblée:

5.1. salue la collaboration étroite avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pour la rédaction du volet décentralisation, sur la base de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122) et des autres normes

applicables du Conseil de l'Europe. Elle reconnaît que l'adoption de ce volet est étroitement liée à l'avancée de la mise en œuvre des Protocoles de Minsk. Elle espère par conséquent que des progrès dans la mise en œuvre des Protocoles de Minsk de la part de tous les signataires, en particulier de la Fédération de Russie, permettront l'adoption prochaine en dernière lecture des modifications. Elle souligne ici que le processus de décentralisation est important pour la stabilité et la consolidation de la démocratie dans le pays dans son ensemble, en tenant compte de la composition ethnique des régions;

5.2. salue l'adoption en dernière lecture des modifications constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire et au système judiciaire, qui suppriment d'importants obstacles à la réforme de l'appareil judiciaire et sont conformes aux normes et aux règles du Conseil de l'Europe. Elle appelle les autorités, et en particulier la Verkhovna Rada, à adopter sans attendre toutes les dispositions législatives nécessaires, et au besoin à modifier la législation en vigueur, afin de mettre en œuvre ces modifications de la Constitution;

5.3. se félicite en particulier de la suppression de la fonction générale de supervision auparavant exercée par le procureur général, qui était contraire aux normes européennes. Elle souligne qu'en supprimant cette fonction de supervision, l'Ukraine met en œuvre l'un des engagements souscrits lors de son adhésion au Conseil de l'Europe qui lui restait à honorer.

6. L'Assemblée s'attend à ce que l'adoption des modifications de la Constitution donne un nouvel élan à la réforme du pouvoir judiciaire, l'objectif étant de garantir la réelle indépendance de celui-ci vis-à-vis des ingérences et des influences externes et internes. Par conséquent, l'Assemblée:

6.1. salue l'adoption d'une nouvelle loi sur le système judiciaire et le statut des juges à la suite de la révision de la Constitution;

6.2. prend note des propositions de modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle qui, de l'avis de la Commission de Venise, améliorent la situation par rapport à la législation actuelle; elle invite les autorités à donner suite aux autres recommandations de la Commission de Venise, en particulier en ce qui concerne les recours individuels devant la Cour constitutionnelle;

6.3. relève le fait que le projet de loi sur le Conseil supérieur de la justice a été rédigé en collaboration étroite avec le Conseil de l'Europe et se félicite de l'adoption par la Verkhovna Rada de cette loi, qui reprend les recommandations du Conseil de l'Europe et est conforme aux normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine. L'Assemblée demande aux autorités de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur cette loi et de mettre en œuvre toutes les recommandations contenues dans cet avis.

7. L'Assemblée se félicite des progrès accomplis dans l'enquête et réitère son appel lancé aux autorités à enquêter pleinement sur les violences et les décès survenus pendant les manifestations de l'Euromaidan, ainsi que dans et autour de la Maison des syndicats d'Odessa, conformément aux recommandations du Comité consultatif international du Conseil de l'Europe.

8. De l'avis de l'Assemblée, le processus de réforme constitutionnelle ne devrait pas se limiter aux volets sur la décentralisation et la justice, mais porter aussi sur d'autres domaines dans lesquels des insuffisances ont été recensées, en particulier en ce qui concerne la répartition des pouvoirs.

9. L'Assemblée s'inquiète des problèmes de droits de l'homme liés à la loi de lustration. Par conséquent, elle engage vivement la Verkhovna Rada à adopter sans attendre les modifications de cette loi préparées en collaboration avec la Commission de Venise pour régler ces problèmes, et à trouver des mesures complémentaires permettant de garantir que toutes les recommandations du dernier avis de la Commission de Venise soient

reprises dans la loi et que sa mise en œuvre soit en pleine conformité avec les normes européennes.

10. De l'avis de l'Assemblée, la corruption généralisée en Ukraine reste un point de préoccupation majeur. L'absence prolongée de progrès notables et concrets dans ce domaine, notamment pour ce qui est des poursuites et des condamnations, pourrait réduire les effets de l'ambitieux programme de réformes élaboré par les autorités et, à long terme, ébranler la confiance des citoyens dans le système politique et judiciaire dans son ensemble. Dans ce contexte, l'Assemblée s'inquiète de la lenteur des progrès de la lutte contre la corruption, et du peu de résultats concrets. Elle réitère en outre sa préoccupation face à l'existence de liens trop étroits entre les intérêts politiques et les intérêts économiques dans la sphère politique nationale, ce qui influence la perception de la population et peut entraver la lutte contre la corruption. L'Assemblée se félicite par conséquent du cadre institutionnel général mis en place pour lutter contre la corruption dans le pays, dont elle attend maintenant des résultats tangibles et concrets, notamment pour ce qui est des poursuites et des condamnations. En particulier, l'Assemblée:

10.1. salue la mise en œuvre du système de déclaration en ligne et appelle les autorités à faire en sorte que l'Agence nationale sur la prévention de la corruption dispose des ressources nécessaires pour procéder à l'examen des déclarations;

10.2. demande aux autorités de veiller à ce que le procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption dispose des moyens suffisants pour s'acquitter de sa mission, notamment pour ouvrir des bureaux dans toutes les régions du pays;

10.3. invite les autorités à créer un tribunal spécialisé dans la lutte contre la corruption, et à combattre la corruption généralisée au sein du pouvoir judiciaire, ce qui est essentiel pour le succès de la lutte contre la corruption en général;

10.4. salue l'adoption de la loi sur la fonction publique et demande aux auto-



rités de veiller à l'adoption rapide de toutes les lois d'application de ce texte.

11. L'Assemblée réitère son appel en faveur de l'adoption d'un Code électoral consolidé pleinement conforme aux normes européennes et instituant un système d'élection à la proportionnelle. Elle s'inquiète de ce que l'article 81 de la Constitution ukrainienne permet de retirer son mandat à un parlementaire qui aurait quitté le parti ou le groupe pour lequel il a été élu, au profit d'une autre formation. Cela est contraire aux normes internationales et cet article de la Constitution devrait être modifié dans le cadre de la révision constitutionnelle en cours. Pour les mêmes raisons, l'Assemblée demande instamment à la Verkhovna Rada d'abroger les récentes modifications de la loi sur l'élection des députés du peuple, qui permettent aux partis politiques de modifier a posteriori les listes de candidats présentées pour les élections de 2016.

12. L'Assemblée relève que la Verkhovna Rada a ajourné la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210, « Convention d'Istanbul »). Elle l'invite à inscrire de nouveau ce point à son ordre du jour, et à ratifier sans attendre cet important instrument.

13. L'Assemblée note que des membres de la Verkhovna Rada ont déposé devant la Cour constitutionnelle un recours contre la loi sur les principes de la politique relative

aux langues officielles, contestant la constitutionnalité de certaines dispositions ainsi que la façon dont le texte a été adopté. L'Assemblée s'inquiète de ce que certains projets visent à restreindre les droits actuels des minorités nationales. Il est extrêmement important que les minorités nationales, en vertu des dispositions juridiques à modifier, puissent conserver leur droit actuel d'employer leur langue minoritaire énoncé dans la Constitution et dans tous les engagements internationaux du pays. Soulignant qu'il est essentiel pour la stabilité du pays de poursuivre une politique inclusive à l'égard des langues minoritaires, l'Assemblée appelle les autorités à faire en sorte que, si la loi sur les langues officielles venait à être abrogée par la Cour, le seuil peu élevé pour l'utilisation des langues minoritaires prévu dans ce texte soit maintenu.

14. A cet égard, l'Assemblée encourage tous les organes compétents du Conseil de l'Europe à continuer d'apporter à l'Ukraine l'expertise nécessaire pour consolider les institutions démocratiques, à continuer de suivre la situation dans le pays et aux alentours et à prendre toutes les mesures possibles pour amener la Fédération de Russie à se conformer à ses obligations au titre du droit international et à ses engagements internationaux, de manière à garantir le respect des droits de l'homme dans la Crimée annexée et la libération de tous les prisonniers politiques ukrainiens et de toutes les personnes détenues illégalement.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2145 (2017) <sup>(1)</sup>

#### Il funzionamento delle istituzioni democratiche in Ucraina

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea Parlamentare accoglie con favore l'ambizioso programma di riforme varato dalle autorità ucraine per far fronte alle richieste avanzate dalla popolazione ucraina durante la « Rivoluzione della dignità ». Essa riconosce che tali riforme hanno luogo in un contesto difficile, a seguito dell'aggressione russa nell'Ucraina orientale e dell'annessione illegale della Crimea. Pur riconoscendo il nesso tra il processo di Minsk e alcune riforme, l'Assemblea sottolinea che l'assenza di progressi nell'attuazione degli Accordi di Minsk non dovrebbe essere addotta a pretesto per rallentare o eludere l'attuazione delle altre riforme essenziali per il consolidamento democratico del Paese. Sono stati conseguiti rilevanti progressi nella modifica del quadro giuridico necessario per le riforme. Ora è importante che tali cambiamenti legislativi siano attuati e si traducano in un cambio dei comportamenti e delle pratiche.

2. Dato il ruolo del Consiglio d'Europa quale principale organizzazione nel campo dei diritti umani, che definisce alti standard giuridici a livello europeo e accumula esempi di buone pratiche nella loro attuazione, l'Assemblea plaude alla stretta collaborazione dell'Ucraina con i pertinenti organi del Consiglio. Tale interazione include l'appoggio alla messa in atto di parti della riforma interna aventi un'importanza strategica, tra cui il decentramento, la legislazione relativa alla giustizia e alle elezioni, la lotta alla corruzione e l'effettiva tutela dei diritti umani. Una porzione significativa di questo appoggio è fornita attraverso i Piani d'azione del Consiglio d'Europa per l'Ucraina, e l'Assemblea plaude ai notevoli progressi compiuti nell'attuazione del Piano d'azione in corso per il periodo 2015-2017.

3. L'Assemblea esprime la sua preoccupazione per l'inasprirsi del confronto politico dopo gli eventi di Euromaidan e la guerra nell'Ucraina orientale, con le forze politiche ucraine contrapposte che si accusano reciprocamente di tradimento o di estremismo. Se è vero che occorre affrontare i problemi del passato, l'Assemblea chiede a tutte le forze politiche di superare le divisioni e l'animosità e di lavorare insieme per la stabilità e il consolidamento democratico del Paese. L'Assemblea sollecita le autorità a prendere tutti i provvedimenti necessari a garantire un ambiente politico pluralistico, nel quale l'opposizione possa svolgere appieno il suo ruolo democratico.

(1) *Discussione in Assemblea* del 25 gennaio 2017 (VI<sup>a</sup> seduta) (cfr. Doc. 14227, relazione della Commissione sul rispetto degli obblighi e impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di monitoraggio), co-relatori: Onn. Jordi Xuclà e Axel Fischer. *Testo adottato dall'Assemblea* il 25 gennaio 2017 (VI<sup>a</sup> seduta).

4. La polarizzazione e le tensioni hanno colpito il settore dei *media* analogamente a quanto accaduto per l'ambiente politico; ciò ha causato diversi attacchi contro giornalisti e testate, il che è inaccettabile. Plaudendo alla condanna di questi attacchi da parte delle autorità, l'Assemblea esorta queste ultime a indagare in modo completo e trasparente su di essi, facendo sì che i colpevoli siano consegnati alla giustizia. Rileva che diversi giornalisti e rappresentanti dei *media* russi sono stati dichiarati una minaccia per la sicurezza nazionale e l'ordine costituzionale ed è stato loro vietato l'ingresso in Ucraina. Se le preoccupazioni delle autorità ucraine per la propaganda e la guerra dell'informazione lanciate dalla Russia sono legittime e comprensibili, il divieto d'ingresso in Ucraina per i giornalisti dovrebbe essere applicato solo come *extrema ratio*, conformemente agli articoli 16 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'articolo 20 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici. L'Assemblea è preoccupata dalla pubblicazione dei nomi e degli indirizzi di un gran numero di giornalisti accreditati nella regione del Donbass, che sono stati perciò accusati di collaborazione con i ribelli, mettendo così a rischio la loro incolumità personale.

5. L'Assemblea ribadisce l'importanza di una riforma costituzionale di portata globale per la felice attuazione della complessiva riforma del Paese. Accoglie, quindi, con grande favore la priorità assegnata dalle autorità e dalla *Verkhovna Rada* al processo di riforma costituzionale e i risultati sinora conseguiti. In particolare l'Assemblea:

5.1. plaude alla stretta collaborazione con la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) e il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa nella stesura del capitolo sul decentramento, sulla base della Carta europea delle autonomie locali (STE n. 122) e di altre norme applicabili del Consiglio d'Europa. Riconosce che l'adozione di questo capitolo è stret-

tamente connessa ai progressi nell'attuazione dei Protocolli di Minsk. Esprime pertanto l'auspicio che i progressi nell'attuazione di tali Protocolli da parte di tutti i firmatari, e segnatamente della Federazione russa, consentano in un prossimo futuro l'adozione degli emendamenti in ultima lettura. Sottolinea a questo riguardo che il processo di decentramento è importante per la stabilità e il consolidamento democratico dell'intero Paese, anche tenendo conto della composizione etnica delle regioni;

5.2. plaude all'adozione in ultima lettura degli emendamenti costituzionali relativi al potere giudiziario e al sistema della giustizia, che rimuovono importanti ostacoli alla riforma del potere giudiziario, in linea con le norme e gli *standard* del Consiglio d'Europa. Chiede alle autorità, e in particolare alla *Verkhovna Rada*, di adottare rapidamente tutte le relative norme attuative e, se necessario, emendare la legislazione esistente per attuare tali emendamenti costituzionali;

5.3. plaude, in modo particolare, all'abolizione della funzione generale di controllo del Procuratore generale, che era in contrasto con le norme europee. Sottolinea che, abolendo tale funzione di controllo, l'Ucraina ha onorato uno degli impegni rimanenti per l'adesione al Consiglio d'Europa.

6. L'Assemblea si attende che l'adozione degli emendamenti costituzionali possa dare nuovo impulso alla riforma del potere giudiziario al fine di garantirne la reale indipendenza da interferenze e influenze esterne e interne. L'Assemblea, pertanto:

6.1. plaude all'adozione di una nuova legge sul sistema della giustizia e lo statuto dei giudici in linea con gli emendamenti costituzionali;

6.2. prende atto degli emendamenti proposti alla legge sulla Corte costituzionale che, a parere della Commissione di Venezia, rappresentano un miglioramento rispetto alla legislazione attuale; sprona le autorità a prendere in considerazione le

rimanenti raccomandazioni della Commissione di Venezia, in particolare quelle relative ai ricorsi individuali davanti alla Corte costituzionale;

6.3. prende nota del fatto che il progetto di legge sul Consiglio superiore della giustizia è stato redatto in stretta cooperazione con il Consiglio d'Europa e plaude all'adozione, da parte della *Verkhovna Rada*, di tale legge, che riprende le raccomandazioni del Consiglio d'Europa ed è compatibile le sue norme in quest'ambito. L'Assemblea chiede alle autorità di sollecitare un parere della Commissione di Venezia sulla legge adottata e di porre in atto ogni raccomandazione in esso contenuta.

7. L'Assemblea plaude ai progressi compiuti nelle indagini, e torna a rivolgere un appello alle autorità affinché indaghino a fondo sulle violenze e i decessi avvenuti durante le manifestazioni dell'Euromaidan, come pure sugli eventi occorsi all'interno e all'esterno alla casa dei Sindacati a Odessa, conformemente alle raccomandazioni del Comitato consultivo internazionale del Consiglio d'Europa.

8. L'Assemblea è dell'avviso che il processo di riforma costituzionale non debba limitarsi al decentramento e ai capitoli giudiziari, ma debba anche riguardare altri settori nei quali siano state rilevate carenze, incluso l'ambito della divisione dei poteri.

9. L'Assemblea esprime la sua inquietudine in merito alle preoccupazioni per i diritti umani suscitate dalla legge sul lustrismo [epurazione, *ndt*]. Invita quindi la *Verkhovna Rada* ad approvare senza indugio gli emendamenti a tale legge, preparati in collaborazione con la Commissione di Venezia, per sedare dette preoccupazioni e a individuare ulteriori misure per garantire che tutte le raccomandazioni contenute nel Parere finale della Commissione di Venezia trovino riscontro nella legge e che l'attuazione della stessa sia pienamente conforme alle norme europee.

10. L'Assemblea è dell'avviso che la corruzione diffusa in Ucraina seguiti a

essere un grande motivo di preoccupazione. La protratta assenza di progressi netti e tangibili in questo campo, anche in relazione a procedimenti e condanne, è potenzialmente in grado di ridurre gli effetti dell'ambiziosa agenda di riforme delle autorità e di minare, alla lunga, la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema politico e giudiziario in generale. Al riguardo, l'Assemblea è preoccupata che il ritmo della lotta alla corruzione sia troppo lento, e i risultati concreti troppo limitati. Essa ribadisce inoltre la sua preoccupazione per l'intreccio fra interessi politici ed economici nel contesto politico del Paese, che influenza la percezione dell'opinione pubblica e può ostacolare la lotta alla corruzione. L'Assemblea, pertanto, plaude alla creazione del quadro istituzionale generale per combattere la corruzione nel Paese e si attende che ciò porti adesso a risultati tangibili e concreti, anche in materia di procedimenti e condanne. In particolare, l'Assemblea:

10.1. plaude all'attivazione del sistema di dichiarazioni *online* e invita le autorità a far sì che l'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione abbia le risorse occorrenti per vagliare le suddette dichiarazioni;

10.2. invita le autorità a fare in modo che il Procuratore speciale anticorruzione abbia risorse sufficienti per assolvere i propri compiti, oltre che per aprire uffici in tutte le regioni del Paese;

10.3. esorta le autorità a istituire un tribunale speciale anticorruzione e a contrastare la corruzione diffusa all'interno del sistema giudiziario, elemento essenziale per il successo della lotta alla corruzione in generale;

10.4. plaude all'adozione della legge sul servizio civile ed esorta le autorità a garantire la rapida approvazione di tutte le norme attuative.

11. L'Assemblea ribadisce il proprio invito all'adozione di un Codice elettorale unificato che introduca un sistema elettorale proporzionale e sia pienamente con-

forme alle norme europee. L'Assemblea esprime la sua preoccupazione per il fatto che l'articolo 81 della Costituzione ucraina ammette la revoca del mandato di un parlamentare che cambi la propria affiliazione passando a un partito o a un gruppo diversi da quelli per i quali era stato eletto. Ciò è contrario alle norme europee e il suddetto articolo della Costituzione dovrebbe essere emendato nel quadro della riforma costituzionale in corso. Per le stesse ragioni, l'Assemblea esorta la *Verkhovna Rada* ad abrogare i recenti emendamenti alla legge sull'elezione dei rappresentanti del popolo, che consentono ai partiti politici di cambiare *post factum* le liste dei candidati per le elezioni del 2016.

12. L'Assemblea rileva che la *Verkhovna Rada* ha posticipato la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (STCE n. 210, « Convenzione di Istanbul »). Essa esorta la *Verkhovna Rada* a inserire nuovamente questo punto all'ordine del giorno e a garantire la rapida ratifica di tale importante strumento.

13. L'Assemblea rileva che singoli membri della *Verkhovna Rada* hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale contro la Legge sui principi della politica linguistica dello Stato, sostenendo l'incostruzionalità di alcune sue disposizioni e del modo con in cui ne è stato approvato

il testo. L'Assemblea esprime la sua preoccupazione per il fatto che alcuni progetti mirano a restringere i diritti di cui godono attualmente le minoranze nazionali. È importantissimo che, ai sensi delle disposizioni di legge da modificare, le minoranze nazionali possano mantenere i loro attuali diritti, garantiti dalla Costituzione e da tutti gli impegni internazionali assunti dal Paese, a far uso delle loro lingue minoritarie. Sottolineando l'importanza della prosecuzione di una politica inclusiva nei confronti delle lingue minoritarie per la stabilità del Paese, l'Assemblea invita le autorità a garantire che, qualora la Legge sulle lingue dello Stato sia abrogata dalla Corte, la bassa soglia per l'utilizzo delle lingue minoritarie prevista da quella legge sia mantenuta.

14. A tale proposito, l'Assemblea esorta tutti gli organi competenti del Consiglio d'Europa a fornire all'Ucraina l'ulteriore assistenza tecnica necessaria allo scopo di rafforzare le istituzioni democratiche, a continuare a monitorare la situazione in Ucraina e intorno ad essa e a intraprendere ogni possibile iniziativa per indurre la Federazione russa ad assolvere i propri obblighi conformemente al diritto internazionale e agli impegni internazionali, così da garantire il rispetto dei diritti umani nella Crimea annessa e il rilascio di tutti i prigionieri politici ucraini e di tutte le persone illegalmente detenute.

PAGINA BIANCA



PAGINA BIANCA



\*170122019320\*