

*Неофіційний переклад*

Резолюція 2273 (2019)[[1]](#footnote-1)

**Створення механізму Європейського Союзу з питань демократії, верховенства права та основоположних прав**

Парламентська асамблея

1. У жовтні 2016 року Європейський парламент ухвалив резолюцію, в якій висунуто Європейському Союзу пропозицію створити всеосяжний, обов’язковий і постійний механізм для моніторингу ситуації щодо демократії, верховенства права та прав людини у 28 державах-членах, а також для забезпечення дотримання основних цінностей ЄС, закріплених у статті 2 Договору про Європейський Союз, та імплементації договорів Європейського Союзу у державах-членах. У відповідь на бездіяльність уповноважених інституцій Європейського Союзу, Європейський парламент, у резолюції від 14 листопада 2018 року, повторно закликав створити такий механізм без жодних зволікань.
2. Парламентська асамблея визнає, що така ініціатива є законною і послідовною з точки зору Європейського Союзу. Сам Європейський парламент при цьому зазначає, що існуючі інструменти, впроваджені як Європейською комісією, так і Європейською радою, мають обмежену сферу застосування.
3. Асамблея вважає, що ініціатива Європейського парламенту, яка все ще обговорюється, потребує серйозного осмислення, оскільки запропонований механізм містить безпосереднє посилання на структуру Ради Європи і спрямований на створення синергії між двома організаціями. Запропонований механізм, з огляду на його суть і сферу застосування, матиме очевидний вплив на Раду Європи, її нормативно-створюючу правову концепцію *acquis* та механізми імплементації її конвенцій. Механізм посилається на *acquis* Ради Європи і включає в свою «правову основу» кілька конвенцій Ради Європи - зокрема, Європейську Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 5) і Європейську соціальну хартію (переглянуту) (ETS № 163). При цьому, Європейський Союз не є учасником ні конвенції, ні хартії. Кілька органів Ради Європи буде закликано співпрацювати з Європейським Союзом в рамках цього механізму: Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Група держав проти корупції (ГРЕКО), Комісар Ради Європи з прав людини, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи та Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (ЄКЕП).
4. Асамблея нагадує, що Рада Європи та Європейський Союз покладаються на високі стандарти в галузі прав людини, верховенства права та демократії з метою досягнення своїх статутних цілей. Починаючи з Меморандуму про взаєморозуміння 2007 року, Рада Європи та Європейський Союз розвинули стратегічне партнерство, засноване на цих спільних цінностях, завдяки яким синергія та конвергенція дій є невід’ємними. Сьогодні обидві організації несуть спільну відповідальність за підтримання ефективності в рамках свого правового простору, гарантуючи, що будь-яке дублювання компетенцій не призведе до конфлікту, і забезпечуючи узгоджене тлумачення цих спільних основоположних цінностей і принципів, з метою уникнення фрагментації розуміння основних цінностей та їх імплементації на європейському континенті.
5. Протягом останніх років Асамблея неодноразово займала позицію щодо того, як досягти взаємодоповнюваності дій між двома організаціями, зокрема, у [Резолюції 1427 (2005)](https://pace.coe.int/en/files/17309) та [Рекомендації 1696 (2005)](https://pace.coe.int/en/files/17308) про плани створення Агентства з основних прав Європейського Союзу, [Рекомендації 1744 (2006)](https://pace.coe.int/en/files/17429) «Подальші дії за результатами Третього саміту: Рада Європи та Агентство з основних прав Європейського Союзу», [Резолюція 1756 (2010)](https://pace.coe.int/en/files/17901) та [Рекомендація 1935 (2010)](https://pace.coe.int/en/files/17902) про необхідність уникнення дублювання роботи Ради Європи Агентством з основних прав Європейського Союзу, [Резолюція 1836 (2011)](https://pace.coe.int/en/files/18031) та [Рекомендація 1982 (2011)](https://pace.coe.int/en/files/18030) про вплив Лісабонського договору на Раду Європи, [Рекомендація 2027 (2013)](https://pace.coe.int/en/files/20225) «Порядок денний Європейського Союзу та Ради Європи з прав людини: синергія, а не дублювання», [Резолюція 2029 (2015)](https://pace.coe.int/en/files/21500) та [Рекомендація 2060 (2015)](https://pace.coe.int/en/files/21501) про імплементацію Меморандуму про взаєморозуміння між Радою Європи та Європейським Союзом, [Резолюція 2041 (2015)](https://pace.coe.int/en/files/21592) та [Рекомендація 2065 (2015)](https://pace.coe.int/en/files/21594) про європейські інституції та права людини в Європі.
6. Асамблея рішуче підтверджує, що відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння 2007 року, співпраця між двома організаціями буде заснована на «принципах неподільності та універсальності прав людини, поваги до стандартів, встановлених у цій сфері основоположними документами Організації Об’єднаних Націй та Ради Європи, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, а також на збереженні цілісності системи захисту прав людини в Європі». Більш того, «Європейський Союз розглядає Раду Європи як загальноєвропейську нормативно-правову базу з питань прав людини» і «Рада Європи залишатиметься еталоном з питань прав людини, верховенства права і демократії в Європі». Асамблея вітає той факт, що багато конвенцій Ради Європи та рекомендацій Комітету міністрів містять стандарти, які сьогодні розглядаються як *acquis communautaires*, при цьому алгоритм та логіка функціонування Організації не ставиться під сумнів. Меморандум про взаєморозуміння також запропонував інституціям Європейського Союзу цитувати відповідні норми Ради Європи «в документах Європейського Союзу» і брати до уваги рішення і висновки органів РЄ «там, де це доречно».
7. Рада Європи має велику кількість органів, уповноважених збирати дані від держав-членів, оцінювати дотримання ними загальних зобов’язань та спеціальних або договірних зобов’язань, а також формулювати до уваги держав-членів спостереження та рекомендації щодо демократичного врядування, верховенства права та прав людини. Асамблея відзначає, що Рада Європи діє як партнер Європейського Союзу, забезпечуючи базис для процесу прийняття ним рішень щодо країн, які також є державами-членами Ради Європи. Внесок Ради Європи в поточні ініціативи Європейського Союзу у сфері верховенства права, особливо у вигляді висновків Венеціанської комісії, вже довів свою значущість.
8. Асамблея нагадує, що з 1993 року передбачено процедуру моніторингу обов’язків і зобов’язань, які державі-члени беруть на себе при вступі до Ради Європи, за виконання яких відповідає Комітет з питань дотримання обов’язків і зобов’язань державами-членами Ради Європи (Моніторинговий комітет). Цій процедурі можуть бути піддані всі держави-члени. Більш того, по завершенню моніторингової процедури, з відповідною державою проводиться постмоніторинговий діалог. Ця процедура дозволяє розглянути питання, пов’язані з функціонуванням демократичних установ у державах-членах. Нарешті, вона забезпечує дотримання зобов’язань, взятих на себе державами-членами, які не є предметом конкретних моніторингових процедур, за допомогою періодичних оглядових звітів, що проводяться по кожній країні окремо.
9. Асамблея запрошує Європейський Союз за необхідності звертатися до роботи Моніторингового комітету.
10. Асамблея повинна забезпечити, щоб її власна відповідна робота також була джерелом для Європейського Союзу в рамках його різних існуючих процедур або ініціатив у сфері верховенства права, включаючи роботу Моніторингового комітету Асамблеї та відповідну роботу її загальних комітетів, зокрема, висновки та рекомендації щодо конкретних країн, які містяться в тематичних звітах та резолюціях по конкретних країнах.
11. Асамблея визнає, що співпраця, встановлена між Радою Європи та інституціями та агентствами Європейського Союзу, зокрема Агентством з основних прав, була плідною і зміцнила підґрунтя в межах Європи для просування основоположних прав і для взаємної довіри, на якій і ґрунтується співпраця між європейськими державами.
12. У відповідь на зростаюче занепокоєння в Європейському Союзі щодо дефіциту демократії в деяких його державах-членах, було запущено деякі механізми з моніторингу верховенства права в Європейському Союзі та інші ініціативи, спрямовані на дослідження дотримання верховенства права, за участю різних інституцій Європейського Союзу та на основі різних парадигм, які різняться за своєю природою та примусовим впливом.
13. У відповідь на попередні ініціативи Європейського Союзу щодо створення механізмів моніторингу дотримання верховенства права або прав людини, Асамблея часто висловлювала застереження і наголошувала на ризиках дублювання механізмів і стандартів, фрагментації або неузгодженості та непослідовності застосовних стандартів і «пошуку зручної юрисдикції», а також на ризиках марнування обмежених бюджетних ресурсів, коли такий механізм вже існує в рамках Ради Європи. Таким чином, Асамблея вважає за необхідне зберегти першість Ради Європи в оцінюванні дотримання державами-членами Європейського Союзу, а також державами, які не є членами Європейського Союзу, спільних основних цінностей.
14. Асамблея також нагадує, що чинні моніторингові процедури, спрямовані на підтримання цінностей прав людини, верховенства права та демократії, встановлені Радою Європи або Європейським Союзом, спираються на співпрацю з національними органами влади та установами. Таким чином, Асамблея висловлює занепокоєння з приводу того, що, з точки зору національних органів влади, численні рекомендації, надані різними європейськими органами, можуть призвести до «інституційної втоми» і поставити під загрозу здатність розробляти обґрунтовану державну політику.
15. Асамблея вважає, що Рада Європи та Європейський Союз проголосили рішуче політичне зобов’язання щодо більш ефективного використання існуючих стандартів і процедур з метою створення сприятливого середовища для ефективного користування правами і свободами людини і громадянина. Асамблея вважає, що низка практичних заходів може ефективно посилити вищезазначені політичні зобов’язання, уточнити та оптимізувати їхні відповідні ролі та місії і, в той же час, усунути або мінімізувати ризик дублювання стандартів, механізмів або дій у довгостроковій перспективі. Відповідно до своїх попередніх рекомендацій, Асамблея нагадує, що необхідно уникати непотрібного дублювання роботи у сфері прав людини, верховенства права та демократії.
16. Таким чином, Асамблея заохочує Європейський Союз, в рамках його існуючих процедур та ініціатив, спрямованих на забезпечення дотримання цінностей, гарантованих статтею 2 Договору про Європейський Союз, до наступних дій:
    1. надавати перевагу ефективному застосуванню «еталонів» на європейському рівні, використовуючи «стандарти верховенства права» Ради Європи, включаючи прецедентне право Європейського суду з прав людини, відповідні рекомендації Комітету міністрів, стандарти та висновки Венеціанської комісії (включаючи «Мірило правовладдя») та рекомендації та/або висновки інших відповідних органів Ради Європи;
    2. використовувати наявні звіти, висновки або рекомендації консультативних або моніторингових органів Ради Європи, не лише посилаючись на них як на джерела в документах, підготовлених органами Європейського Союзу, але й беручи до уваги висновки цих органів при оцінці інституціями Європейського Союзу наявності проблеми з верховенством права, а також при формулюванні пропозицій щодо будь-яких дій, які необхідно вжити;
    3. підтримувати зв’язок з відповідними органами Ради Європи, які надали висновок або рекомендацію, з метою забезпечення узгодженості поглядів і висновків при оцінці того, чи було усунуто недолік верховенства права або чи він перестав існувати. Ініціатива політичних дій у разі невідповідності правовій базі Європейського Союзу залишатиметься за Європейським Союзом. При цьому Рада Європи пропонуватиме правову та технічну оцінку відповідно до повноважень своїх моніторингових або консультативних органів;
    4. передбачити в усіх механізмах Європейського Союзу гарантії того, що оцінка або дії Європейського Союзу не впливатимуть на існуючі процедури, що випливають з консультативних або моніторингових механізмів Ради Європи, аналогічно зі статтею 53 Хартії Європейського Союзу про основоположні права.
17. Асамблея вітає активнішу участь Європейського Союзу в роботі низки органів Ради Європи, що сприяє зміцненню узгодженості підходів відповідних організацій у сферах їхньої діяльності стосовно відповідних країн. Таке ґрунтовне співробітництво має тривати і надалі, при цьому укладати формальні інституційні домовленості необов’язково. Проте, у ряді випадків створення формальної основи не лише допоможе зміцнити концепцію спільних цінностей у сфері прав людини, верховенства права і демократії, а й дозволить уникнути ризику фрагментації і виникнення розділових ліній у застосуванні стандартів у Європі.
18. Таким чином, з метою більшого залучення Європейського Союзу до діяльності моніторингових органів Ради Європи, Асамблея закликає Європейський Союз:
    1. поновити переговорний процес щодо приєднання до Європейської конвенції з прав людини з метою забезпечення зближення стандартів прав людини по всій Європі;
    2. приєднатися до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS № 173) та прискорити переговори щодо участі в ГРЕКО з метою сприяння більш скоординованій політиці протидії корупції в Європі.
19. Крім того, з метою приєднання Європейського Союзу до Європейської соціальної хартії (переглянутої), до чого неодноразово закликав Європейський Парламент, Асамблея закликає Європейський Союз посилити зближення законодавства Європейського Союзу з Європейською соціальною хартією і закликає держави-члени внести до Європейської соціальної хартії положення про приєднання, що дозволить Європейському Союзу приєднатися до неї.
20. Крім того, резолюція Європейського Парламенту про необхідність всеосяжного механізму Європейського Союзу для захисту демократії, верховенства права та основних прав відводить національним парламентам важливу роль у передбаченому механізмі та закликає до посилення міжпарламентського діалогу між Європейським парламентом та національними парламентами. Асамблея, як и Європейський парламент, переконана, що, з одного боку, національні парламенти мають всі можливості для виявлення недоліків і визначення індикаторів для оцінювання дотримання спільних цінностей. Проте, вона також вважає, що, з іншого боку, національні парламенти не володіють достатньою інформацією про рекомендації, надані різними європейськими інституціями в контексті механізмів дотримання верховенства права. Це шкодить консолідації системи захисту прав людини та верховенства права в Європі.
21. Асамблея, як загальноєвропейський форум для міжпарламентського діалогу, прийняті документи якого слугують орієнтирами для національних урядів і парламентів щодо стандартів, які слід просувати в Європі, вважає, що вона могла б стати привілейованим майданчиком для регулярної взаємодії між інституціями Європейського Союзу та національними парламентськими делегаціями, які засідають в Асамблеї. Так, Асамблея готова проводити щорічні парламентські дебати з питань верховенства права, що надасть своєчасну можливість зблизити європейських політиків і моніторингові органи з національними парламентами.
22. Таким чином, Асамблея вирішує запросити Європейський Союз до співпраці щодо запровадження щорічних парламентських дебатів з питань верховенства права, використовуючи платформу Парламентської Асамблеї для того, щоб:
    1. краще інформувати національні парламенти про висновки та рекомендації різних звітів щодо дотримання державами-членами стандартів прав людини, верховенства права та демократії, підготовлених Радою Європи та Європейським Союзом, і, таким чином, сприяти перетворенню рекомендацій, порад та висновків у національну політику дотримання стандартів;
    2. надавати можливість національним парламентам повідомляти європейські інституції про свої пріоритетні питання;
    3. сприяти створенню спільного відчуття того, що ситуація в країні не є унікальною і що такі ж проблеми існують і в інших країнах.
23. Асамблея закликає Європейський парламент посилити взаємну співпрацю з метою подальшого зміцнення парламентського виміру в питаннях, пов’язаних з верховенством права.
24. Нарешті, розвиток механізмів верховенства права Європейського Союзу, поточні ініціативи та їх наслідки для Ради Європи заслуговують на подальший аналіз і осмислення на рівні самої Асамблеї з точки зору потенційного впливу на її власну організацію роботи з точки зору сумісності з її процедурою моніторингу обов’язків і зобов’язань, прийнятих державами-членами.

1. Дебати Асамблеї, що пройшли 9 квітня 2019 р. (13 засідання) (див. [Док. 14850](https://pace.coe.int/en/files/27484), доповідь Комітету з питань правил процедури, імунітетів та інституційних питань, доповідач: Петра де Суттер; [Док. 14862](https://pace.coe.int/en/files/27535), висновок Комітету з юридичних питань та прав людини, доповідач: Лорд Річард Балф; [Док. 14860](https://pace.coe.int/en/files/27516), висновок Комітету з питань дотримання обов’язків та зобов’язань державами-членами Ради Європи (Моніторинговий комітет), доповідач: Андрей Шірцель). Текст прийнятий Асамблеєю 9 квітня 2019 року (13 засідання).

   Див. також [Рекомендацію 2151 (2019).](https://pace.coe.int/en/files/27613)

   https://pace.coe.int/en/  [↑](#footnote-ref-1)