

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

**Doc. XII-bis
n. 264**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2374

Il dialogo post-monitoraggio con il Montenegro

Trasmessa il 28 aprile 2021

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2374 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

Post-monitoring dialogue with Montenegro

Parliamentary Assembly

1. Montenegro joined the Council of Europe in 2007. It was subject to the full monitoring procedure until 2015. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2030 (2015) on the honouring of obligations and commitments by Montenegro, in which it decided to close the monitoring procedure and to open a post-monitoring dialogue on four key issues, namely the independence of the judiciary, the trust in the electoral process, the fight against corruption and the situation of media. The Assembly also mandated itself to follow up on developments in the field of the rights of minorities and the fight against discrimination, as well as in the field of the situation of refugees and internally displaced persons.

2. The Assembly commends the Montenegrin authorities for demonstrating their sustained political will and commitment to fully respecting their obligations, as confirmed by their continued co-operation with Council of Europe monitoring mechanisms, legal experts and the European Commission for Democracy through Law (Venice

Commission). The Assembly also welcomes the level of their involvement in the post-monitoring dialogue.

3. The Assembly reiterates that Montenegro continues to play a positive role in the stabilisation of the region and is a reliable and constructive partner, involved in several regional and multilateral initiatives.

4. In light of the developments that have occurred since 2015, the Assembly has assessed progress made in the four key areas and other outstanding fields of concern identified in 2015.

5. As regards the independence of the judiciary, the Assembly:

5.1. welcomes the implementation by the Montenegrin authorities of constitutional amendments related to the judiciary, which were adopted in July 2013, and the setting up of a comprehensive legal framework regulating the courts, the State prosecutors' offices, the Judicial Council and judges, the Prosecutorial Council, and the Constitutional Court; acknowledges the important scale of the changes that this framework introduced in the judiciary, and that they were mostly implemented in line with the recommendations of the Venice Commission;

5.2. commends the Montenegrin authorities for the genuine improvement of the training for judicial professions, notably thanks to the Centre for Training in Judiciary and State Prosecution, which

(1) *Assembly debate* on 21 April 2021 (13th sitting) (see Doc. 15132, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) and Doc. 15132 addendum, co-rapporteurs: Mr Damien Cottier and Mr Emanuelis Zingeris). *Text adopted by the Assembly* on 21 April 2021 (13th sitting).

should have long-lasting effects on the professionalism of new magistrates, and thereby on the efficiency of the justice system;

5.3. deeply regrets the re-appointments by the Judicial Council in 2019 and 2020 of several Presidents of basic courts and the President of the Supreme Court, who already served two terms or more. The limitation of elections to two terms, which was enshrined in the Constitution since 2013 and in the law, and which was aimed at preventing the over-concentration of powers within the judiciary, has been violated in its spirit, if not in its letter;

5.4. notes that, after wrong signals were sent in 2018 with regard to the transparency of judges' selection and appointments, the Judicial Council seemed to have improved its procedure of selection in 2020;

5.5. deeply regrets, as the European Commission and the Group of States against Corruption (GRECO) also did, that no progress has been made in reviewing the disciplinary framework for judges and prosecutors.

5.6. commends the decision of the Montenegrin authorities to request the opinion of the Venice Commission on the draft laws amending the Law on the State Prosecutor's Office and the Law on the Prosecutor's Office for Organised Crime and Corruption and to suspend their adoption until after the opinion is issued; and calls on them to fully implement the recommendations formulated by the Venice Commission and, in particular, not to ignore those related to the security of tenure and the risk of politicisation of lay members of the Prosecutorial Council.

6. As regards trust in the electoral process, the Assembly:

6.1. is concerned that, apart from the voters' register, no progress has been made in the implementation of the five requirements set by Resolution 2030 (2015);

6.2. strongly emphasises that the parliament is the arena where political com-

petition should take place, that boycotting its work does not comply with the European way to compete, and that reforming the legal framework on electoral campaigns cannot take place in an inclusive manner, if major parties from the opposition do not take part in it;

6.3. recalls that every political group in the parliament shares the responsibility to create an atmosphere and a culture of parliamentary democracy.

6.4. commends the political maturity demonstrated by both the new majority and the new opposition in the immediate aftermath of the elections held in August 2020, that allowed for a peaceful shift of power and urges them to continue on this positive trend; at the same time, regrets that the electoral legal framework remained largely unchanged during the last general elections, despite the repeated recommendations of the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR) to address its flaws and limitations, and that practices contrary to OSCE/ODIHR principles were once again observed during these elections, notably in the fields of abuse of State resources, independent media coverage and campaign financing.

7. As regards the fight against corruption, the Assembly:

7.1. takes note of the implementation of the Law on Prevention of Corruption and the Law on Prevention of Conflict of Interests, as well as of preventive policies set up by the Agency for the Prevention of Corruption;

7.2. regrets that the Law on the Financing of Political Entities and Election Campaigns had limited effects on the prevention and the sanction of illegal donations, as stated by the ad hoc Committees of the Bureau of the Assembly for the observation of the parliamentary elections in 2016 and the presidential election in 2018;

7.3. welcomes the passing of the Law on the Special Public Prosecutor's Office,

which is tasked with fighting corruption and organised crime, the continuous increase of its means, as well as those of the Special Police Unit, and the recent results obtained against Montenegrin crime groups thanks to the increased participation in international police co-operation;

7.4. takes note of the 'initial track record', as stated by the European Commission, of investigations, prosecution and final convictions in corruption cases;

7.5. congratulates the Montenegrin authorities for having satisfactorily implemented 12 out of 14 recommendations made by GRECO in the Third Evaluation Round on transparency of party funding, and 8 out of 11 in the Fourth Evaluation Round on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, concluded in December 2019;

7.6. is however concerned with the assessment by the European Commission that the criminal justice system appears generally lenient, with sentences, fines and asset recoveries disproportionately low compared with the gravity of the crime.

8. As regards the situation of media, the Assembly:

8.1. welcomes the visible efforts of both the prosecutors and the judges to address the attacks against journalists; moreover welcomes the efforts by the police forces to arrest the perpetrators and suspects of such attacks, as well as the public support by the government to the Commission for monitoring actions of the competent authorities in the investigation of cases of threats and violence against journalists, assassinations of journalists and attacks on media property, and the recent and adequate involvement of the parliament in debating the reports of this Commission;

8.2. remains very concerned, however, by the threats and violence against journalists, recently demonstrated in several cases;

8.3. strongly welcomes the ongoing efforts by the Montenegrin authorities to

revise the legal framework on media in close co-operation with the Council of Europe;

8.4. regrets the dismissals in 2017 and 2018 of members of the Councils of the national public broadcasting (RTCG) and the Agency for Electronic Media, by the parliament following investigations led by the Agency for the Prevention of Corruption for they could be seen as political interferences;

8.5. is particularly worried by the tendency of public entities to restrict access to public documents, that contradicts the acute need for transparency in Montenegro and the access to information for the media; the Assembly fully recognises that the freedom of expression needs to be regulated but it stresses that this regulation must be in line with European standards and that the concept of 'abuse of the right of information' is not appropriate.

9. As regards the rights of minorities and the fight against discrimination, the Assembly:

9.1. welcomes the implementation of the mechanism for the prevention of torture under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of the United Nations and the mechanism for the protection against discrimination under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. It also notes that, for the latter, the competencies of the Protector of Human Rights and Freedoms (Ombudsman) were clarified in 2017;

9.2. welcomes the adoption in 2017 of the Law on Minority Rights and Freedoms, that complied with four out of five recommendations of the Venice Commission;

9.3. expresses its satisfaction at the very positive opinion on Montenegro of the Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities from the Council of Europe in March 2019 and calls upon the Montenegrin authorities to undertake urgent efforts

towards Roma and Egyptians mentioned in the opinion;

9.4. commends Montenegro for setting a good example for the whole region when it comes to the level of protection provided to LGBTI persons, and welcomes the adoption of the law on life partnership of same-sex partners by the parliament in July 2020.

10. As regards the situation of refugees and internally displaced persons, the Assembly takes note of the positive opinion of the Advisory Committee on the progress made by Montenegro in resolving the issue of displaced persons, mostly Roma and Egyptians, arrived in Montenegro in the late 1990s and almost completing the regularisation of their legal status.

11. As regards the Law on Freedom of Religion or Belief and the Legal Status of Religious Communities (Law on Freedom of Religion) passed in December 2019, the Assembly:

11.1. emphasises that the regulation of religious communities is a matter of national sovereignty, that should be exercised without any foreign interference;

11.2. regrets that the part of the Law related « to property rights » created a very divisive climate, while most of the provisions constitute a genuine progress compared to the previous legal framework, as stated by the Venice Commission in its opinion on the draft law;

11.3. is fully aware of the understandable concerns of members of the Serbian Orthodox Church, given the large extent of possible transfers of property from the Church to the Montenegrin State, on the ground of « culture heritage », which means possibly most of all religious properties built before 1918;

11.4. welcomes the adoption of amendments to the law on 28 December 2020, as a solution that both respects democracy and the rule of law, and focuses on the controversial provisions, while retaining those that constitute a genuine progress; at the same time, regrets that the

consultation of all religious communities on these amendments was not fully inclusive.

12. In this context, the Assembly resolves to continue a post-monitoring dialogue with Montenegro in the following areas;

13. As regards the independence of the judiciary, the Assembly will closely monitor:

13.1. the implementation of recommendation v. of GRECO's Fourth Evaluation Round, and in particular the implementation of the spirit of the constitutional and legislative changes regarding the limitation of two-terms for Presidents of Courts; this last implementation could be achieved by a change in the legal framework, or by a change of practice initiated by the judiciary itself;

13.2. whether the transparency in the selection of magistrates and in their appointments continues to be applied;

13.3. whether the enforcement of the code of ethics and disciplinary accountability for magistrates are enhanced.

14. As regards trust in the electoral process, the Assembly will monitor progress in re-starting, just after the elections, a comprehensive and inclusive process on reforming the electoral framework, in line with the recommendations of OSCE/ODIHR and the Venice Commission, and in line with the recommendations of the Congress of Local and Regional Authorities, especially when it comes to holding local elections in a single day and at least six months from parliamentary elections.

15. As regards the fight against corruption, the Assembly will monitor progress in:

15.1. addressing the loopholes in the criminal justice system, that makes it appear as generally lenient;

15.2. addressing the risks pointed out both by the Venice Commission and by the European Commission of de facto control of the executive power in investigations led by the Special Police Unit under the supervision of the Special Public Prosecutor's Office, given the hierarchical link between

the Special Police Unit members, including its head, and the Police Directorate;

15.3. building on the initial track records in the fight against corruption and organised crime.

16. As regards the situation of media, the Assembly will closely monitor progress in:

16.1. changing irreversibly the climate of impunity around attacks against journalists, by continuing to address them directly, but also by enforcing transparency in cases where competent authorities failed to investigate properly and in due time;

16.2. refraining from restricting access to information;

16.3. revising the mechanisms that are currently addressing political interferences

in the media, including the composition of the RTCG and the Agency for Electronic Media.

17. As regards the Law on Freedom of Religion, the Assembly will monitor whether the implementation of the law will be in line with European standards, as well as the recommendations of the Venice Commission.

18. As regards the situation of minorities, the Assembly will closely monitor the investigations into allegations of hate crimes and ethnically and religiously motivated attacks that took place since the announcement of the August elections results.

19. The Assembly resolves to assess the progress made in the aforementioned areas after the general elections held in 2020.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2374 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Le dialogue postsuivi avec le Monténégro

Assemblée parlementaire

1. Le Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe en 2007. Il a été soumis à la procédure de suivi générale jusqu'en 2015. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2030 (2015) sur le respect des obligations et engagements du Monténégro, dans laquelle elle a décidé de clore la procédure de suivi et d'engager un dialogue postsuivi dans quatre domaines prioritaires, à savoir l'indépendance du pouvoir judiciaire, la confiance dans le processus électoral, la lutte contre la corruption et la situation des médias. L'Assemblée s'est également donnée pour mandat de suivre l'évolution de la situation dans le domaine des droits des minorités et de la lutte contre la discrimination, ainsi que celle des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

2. L'Assemblée salue la volonté et l'engagement politiques permanents dont les autorités monténégrines ont fait preuve pour respecter pleinement leurs obligations, comme le confirme leur coopération constante avec les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, les experts juridiques et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

L'Assemblée se félicite aussi de leur niveau d'implication dans le dialogue postsuivi.

3. L'Assemblée réaffirme que le Monténégro continue de jouer un rôle positif dans la stabilisation de la région et qu'il reste un partenaire fiable et constructif, impliqué dans plusieurs initiatives régionales et multilatérales.

4. Au vu des développements intervenus depuis 2015, l'Assemblée a évalué les progrès réalisés dans les quatre domaines prioritaires, ainsi que les sujets toujours pendants et nécessitant une attention particulière, identifiés en 2015.

5. Concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'Assemblée:

5.1. se félicite de la mise en œuvre, par les autorités monténégrines, des amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire adoptés en juillet 2013 et de l'établissement d'un cadre juridique complet régissant les tribunaux, les parquets, le Conseil de la magistrature et les juges, le Conseil des procureurs et la Cour constitutionnelle; elle reconnaît l'ampleur des changements ainsi apportés au pouvoir judiciaire et leur mise en œuvre dans le respect de la plupart des recommandations de la Commission de Venise;

5.2. félicite les autorités monténégrines pour l'amélioration réelle de la formation des professions judiciaires, grâce notamment au Centre de formation des juges et des procureurs, qui devrait avoir des effets durables sur le professionnalisme des

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 20 novembre 2020 (voir Doc. 15178, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Frank Schwabe).

nouveaux magistrats et, par là même sur l'efficacité du système judiciaire;

5.3. regrette profondément la reconduction dans leurs fonctions, par le Conseil de la magistrature en 2019 et 2020, de plusieurs présidents de tribunaux de première instance et de la présidente de la Cour suprême, qui ont déjà effectué deux mandats ou plus. La disposition instaurant la limite de deux mandats, inscrite dans la Constitution depuis 2013 ainsi que dans la loi, et visant à empêcher la concentration excessive des pouvoirs au sein du pouvoir judiciaire, a été violée dans son esprit, sinon dans sa lettre;

5.4. constate qu'après les messages négatifs envoyés en 2018 concernant la transparence des procédures de recrutement et de nomination des juges, le Conseil de la magistrature semble avoir amélioré sa procédure de sélection en 2020;

5.5. regrette profondément, au même titre que la Commission européenne et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), qu'aucun progrès n'ait été réalisé dans la révision du cadre disciplinaire applicable aux juges et aux procureurs.

5.6. salue la décision des autorités monténégrines de demander l'avis de la Commission de Venise sur les projets de loi modifiant la loi sur le ministère public et la loi sur ministère public pour la criminalité organisée et la corruption, et de suspendre leur adoption jusqu'à ce que l'avis soit rendu; et les invite à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par la Commission de Venise et, plus particulièrement, à ne pas ignorer celles qui concernent l'inamovibilité et le risque de politisation des membres non juristes du Conseil des procureurs.

6. Concernant la confiance dans le processus électoral, l'Assemblée:

6.1. est préoccupée par l'absence de progrès dans la mise en œuvre des cinq conditions fixées par la Résolution 2030 (2015), hormis en ce qui concerne la constitution des listes électorales;

6.2. rappelle avec insistance que le parlement est l'arène où la concurrence politique devrait s'exercer, que le boycott de ses travaux n'est pas conforme à la manière européenne de participer à cette compétition et que la réforme du cadre juridique relatif aux campagnes électorales ne peut se faire de manière inclusive, dès lors que les principaux partis de l'opposition n'y participent pas;

6.3. rappelle que tous les groupes politiques au parlement ont en partage la responsabilité de créer une atmosphère et une culture de démocratie parlementaire.

6.4. salue la maturité politique dont ont fait preuve tant la nouvelle majorité que la nouvelle opposition immédiatement après les élections d'août 2020, ce qui a permis un transfert pacifique du pouvoir, et les invite instamment à poursuivre sur cette tendance positive; dans le même temps, regrette que le cadre juridique électoral soit resté largement inchangé lors des dernières élections générales, malgré les recommandations répétées du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) visant à remédier à ses défauts et à ses limites, et que des pratiques contraires aux principes du BIDDH/OSCE aient une nouvelle fois été observées lors de ces élections, notamment en matière d'abus des ressources de l'État, de couverture indépendante des médias et de financement de la campagne électorale.

7. Concernant la lutte contre la corruption, l'Assemblée:

7.1. prend acte de la mise en œuvre de la loi sur la prévention de la corruption et de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts ainsi que des politiques de prévention établies par l'Agence de prévention de la corruption;

7.2. déplore que la loi relative au financement des entités politiques et des campagnes électorales ait eu des effets limités sur la prévention et la répression des dons illicites, comme l'ont déclaré les com-

missions ad hoc du Bureau de l'Assemblée pour l'observation des élections législatives de 2016 et de l'élection présidentielle de 2018;

7.3. salue l'adoption de la loi sur le Bureau spécial du ministère public, qui est chargé de lutter contre la corruption et le crime organisé, l'augmentation constante de ses moyens, ainsi que de ceux de l'Unité spécialisée de la police, et les résultats récemment obtenus en matière de lutte contre les organisations criminelles monténégrines grâce à une participation accrue à la coopération policière internationale;

7.4. prend note de l'établissement, comme l'a indiqué la Commission européenne, d'un « bilan initial » des enquêtes, des poursuites et des condamnations définitives dans les affaires de corruption;

7.5. félicite les autorités monténégrines d'avoir mis en œuvre de manière satisfaisante 12 des 14 recommandations formulées par le GRECO dans le cadre du Troisième cycle d'évaluation portant sur la transparence du financement des partis politiques et 8 des 11 énoncées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, conclu en décembre 2019;

7.6. est toutefois préoccupée par l'évaluation de la Commission européenne selon laquelle le système de justice pénale semble généralement faire preuve de clémence, avec des peines, des amendes et des recouvrements des avoirs disproportionnellement faibles par rapport à la gravité du crime.

8. Concernant la situation des médias, l'Assemblée:

8.1. se félicite des efforts manifestes fournis par les juges et les procureurs pour s'attaquer au problème des agressions de journalistes; elle salue en outre ceux déployés par les forces de police pour arrêter les auteurs et les personnes suspectées de tels actes, ainsi que le soutien manifesté publiquement par le gouvernement à la com-

mission de suivi des actions des autorités compétentes dans l'instruction des affaires de menaces et de violences envers des journalistes, d'assassinats de journalistes et de dégradation de biens appartenant à des médias et se réjouit de l'implication récente et pertinente du parlement qui a débattu des rapports de cette commission;

8.2. demeure toutefois très préoccupée par les menaces et la violence à l'encontre des journalistes, récemment mises en évidence dans plusieurs affaires;

8.3. salue vivement les efforts actuellement entrepris par les autorités monténégrines pour réviser le cadre juridique relatif aux médias, en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe;

8.4. regrette les révocations en 2017 et 2018 de membres des conseils d'administration du service public de radiodiffusion (RTCG) et de l'Agence des médias électroniques décidées par le parlement à la suite des enquêtes menées par l'Agence de prévention de la corruption car elles pourraient être vues comme une ingérence politique;

8.5. est particulièrement préoccupée par la tendance des organismes publics à restreindre l'accès aux documents publics, ce qui va à l'encontre du besoin pressant de transparence au Monténégro et d'accès des médias à l'information; si l'Assemblée convient pleinement de la nécessité d'encadrer la liberté d'expression, elle souligne que cette réglementation doit être conforme aux normes européennes et que le concept d'« abus du droit à l'information » n'est pas approprié.

9. Concernant les droits des minorités et la lutte contre la discrimination, l'Assemblée:

9.1. se félicite de la mise en place des mécanismes de prévention de la torture et de protection contre la discrimination au titre respectivement du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de

discrimination raciale de l'Organisation. Elle prend également acte de la clarification en 2017 des compétences du Protecteur des droits de l'homme et des libertés (Ombudsman) en matière de protection contre les discriminations;

9.2. salue l'adoption en 2017 de la loi sur les droits et libertés des minorités qui répond à quatre des cinq recommandations formulées par la Commission de Venise;

9.3. se félicite de l'avis très positif sur le Monténégro émis en mars 2019 par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe et appelle les autorités monténégrines à prendre de toute urgence les mesures en faveur des Roms et des Égyptiens mentionnées dans l'avis;

9.4. félicite le Monténégro pour le bon exemple donné à toute la région en ce qui concerne le niveau de protection accordé aux personnes LGBTI et salue l'adoption en juillet 2020 par le parlement de la loi sur le partenariat de personnes de même sexe.

10. Concernant la situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays, l'Assemblée prend note de l'avis positif émis par le Comité consultatif quant aux progrès accomplis par le Monténégro pour résoudre la question des personnes déplacées, pour la plupart des Roms et Égyptiens arrivés dans le pays à la fin des années 1990, et pour mener quasiment à bonne fin la régularisation de leur statut juridique.

11. S'agissant de la loi relative à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses (loi sur la liberté de religion) adoptée en décembre 2019, l'Assemblée:

11.1. souligne que la réglementation des communautés religieuses est une question relevant de la souveraineté nationale, qui doit être exercée sans aucune ingérence étrangère;

11.2. déplore que la partie de la loi relative aux « droits de propriété » ait créé un climat caractérisé par un profond cli-

vage, alors que la plupart des dispositions constituent un réel progrès par rapport au cadre juridique antérieur, comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son avis sur le projet de loi;

11.3. a pleinement conscience des craintes bien compréhensibles des membres de l'Église orthodoxe serbe, compte tenu de l'ampleur des transferts de propriété éventuels de l'Église à l'État monténégrin au motif qu'il s'agit de biens du « patrimoine culturel », soit possiblement la plupart des édifices religieux bâtis avant 1918;

11.4. se félicite de l'adoption de modifications de la loi le 28 décembre 2020, solution qui respecte à la fois la démocratie et l'État de droit, et qui porte sur les dispositions controversées, tout en conservant celles qui constituent un véritable progrès; en même temps, regrette que la consultation de toutes les communautés religieuses sur ces modifications n'ait pas été pleinement inclusive.

12. Dans ce contexte, l'Assemblée décide de poursuivre le dialogue postsuivi avec le Monténégro dans les domaines suivants;

13. Concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'Assemblée suivra de près:

13.1. la mise en œuvre de la recommandation v. formulée dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, et notamment du respect de l'esprit des changements constitutionnels et législatifs concernant la limitation à deux mandats pour les présidents de tribunaux; l'application de ce critère pourrait être assurée grâce à une modification du cadre juridique ou à un changement des pratiques initié par le système judiciaire lui-même;

13.2. que le respect de la transparence des procédures de recrutement et de nomination des magistrats continue à être appliqué;

13.3. l'amélioration de la mise en œuvre du code de déontologie et de la responsabilité disciplinaire des magistrats.

14. Concernant la confiance dans le processus électoral, l'Assemblée suivra les

progrès réalisés dans la relance, juste après les élections, d'un processus global et inclusif de réforme du cadre électoral, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE, et à celles du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, s'agissant en particulier de la tenue des élections locales le même jour et au moins à six mois de distance des élections législatives.

15. Concernant la lutte contre la corruption, l'Assemblée suivra les progrès réalisés:

15.1. pour remédier aux lacunes du système de justice pénale, qui le font paraître généralement clément;

15.2. pour tenir compte des risques, mis en évidence tant par la Commission de Venise que par la Commission européenne, d'un contrôle de fait par le pouvoir exécutif des enquêtes réalisées par l'Unité spécialisée de la police sous la supervision du Bureau spécial du ministère public, étant donné le lien hiérarchique entre les membres de l'Unité susmentionnée, dont son chef, et la Direction de la police;

15.3. pour consolider les premiers résultats obtenus dans la lutte contre la corruption et le crime organisé.

16. Concernant la situation des médias, l'Assemblée suivra de près les progrès réalisés:

16.1. pour mettre définitivement fin au climat d'impunité qui entoure les agressions de journalistes, en continuant de s'attaquer directement au problème, mais aussi en imposant la transparence dans les affaires où les autorités compétentes n'ont pas mené d'enquête effective en temps utile;

16.2. pour s'abstenir de limiter l'accès à l'information;

16.3. pour réviser les mécanismes qui traitent actuellement des ingérences politiques dans les médias, y compris la composition des conseils d'administration du RTCG et de l'Agence des médias électroniques.

17. Concernant la loi sur la liberté de religion, l'Assemblée veillera à ce que sa mise en œuvre respecte les normes européennes, ainsi que les recommandations de la Commission de Venise.

18. En ce qui concerne la situation des minorités, l'Assemblée suivra de près les enquêtes ouvertes sur les allégations de crimes de haine et d'agressions à motivation ethnique et religieuse qui ont eu lieu depuis l'annonce des résultats des élections du mois d'août.

19. L'Assemblée décide d'évaluer les progrès accomplis dans les domaines susmentionnés après la tenue des élections générales de 2020.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2374 (2021) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

Il dialogo post-monitoraggio con il Montenegro

Assemblea parlamentare

1. Il Montenegro è entrato a far parte del Consiglio d'Europa nel 2007. È stato soggetto alla procedura completa di monitoraggio fino al 2015. L'Assemblea parlamentare rimanda alla sua Risoluzione 2030 (2015) sul rispetto degli obblighi e degli impegni da parte del Montenegro, nella quale ha deciso di chiudere la procedura di monitoraggio e di aprire un dialogo post-monitoraggio su quattro temi fondamentali, vale a dire l'indipendenza della magistratura, la fiducia nel processo elettorale, la lotta alla corruzione e la situazione dei media. L'Assemblea si è inoltre prefissa di seguire l'evoluzione nel campo dei diritti delle minoranze e della lotta contro la discriminazione, come pure nell'ambito della situazione dei profughi e degli sfollati.

2. L'Assemblea plaude alle autorità montenegrine per la volontà politica e l'impegno perseveranti di cui hanno dato prova per rispettare appieno i loro obblighi, come confermato dalla loro costante cooperazione con i dispositivi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, gli esperti giuridici e la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Vene-

zia). L'Assemblea si compiace anche per il livello del loro coinvolgimento nel dialogo post-monitoraggio.

3. L'Assemblea ribadisce che il Montenegro continua a svolgere un ruolo positivo nella stabilizzazione della regione ed è un partner affidabile e costruttivo, che partecipa a numerose iniziative regionali e multilaterali.

4. Alla luce degli sviluppi verificatisi dal 2015 in avanti, l'Assemblea ha valutato i progressi compiuti nei quattro settori chiave e su altri temi di preoccupazione ancora aperti, individuati nel 2015.

5. per quanto attiene all'indipendenza della magistratura, l'Assemblea:

5.1 accoglie con favore l'attuazione, da parte delle autorità montenegrine, degli emendamenti costituzionali relativi al sistema giudiziario, adottati nel luglio 2013, e la creazione di un quadro giuridico completo che disciplina i tribunali, gli uffici dei pubblici ministeri, il Consiglio della magistratura e i giudici, il Consiglio dei procuratori e la Corte costituzionale; riconosce la vasta portata dei cambiamenti che tale quadro ha introdotto nel settore giudiziario, e la loro attuazione in gran parte conforme alle raccomandazioni della Commissione di Venezia;

5.2 elogia le autorità montenegrine per il reale miglioramento della formazione per le professioni giudiziarie, in particolare grazie al Centro per la formazione dei giudici e dei pubblici ministeri, che

(1) *Dibattito in Assemblea* del 21 aprile 2021 (13° seduta) (V. Doc. 15132, relazione della Commissione per il Rispetto degli obblighi e impegni degli Stati del Consiglio d'Europa (Commissione di Controllo) e Doc. 15132 addendum, co-relatori: On. Damien Cottier e On. Emanuelis Zingeris). *Testo adottato dall'Assemblea* il 21 aprile 2021 (13° seduta).

dovrebbe avere effetti duraturi sulla professionalità dei nuovi magistrati, e quindi sull'efficienza del sistema giudiziario;

5.3 deplora profondamente la riconferma da parte del Consiglio della magistratura, nel 2019 e nel 2020, di diversi presidenti di tribunali di primo grado e del Presidente della Corte suprema, che avevano già svolto due o più mandati. La limitazione dell'eleggibilità a due mandati, sancita dalla Costituzione sin dal 2013 e dalla legge, e tesa a prevenire l'eccessiva concentrazione dei poteri all'interno della magistratura, è stata violata nello spirito, se non nella forma;

5.4 rileva che, dopo i segnali negativi inviati nel 2018 in merito alla trasparenza delle procedure di selezione e nomina dei giudici, il Consiglio della magistratura è parso aver migliorato la sua procedura di selezione nel 2020;

5.5 si rammarica profondamente, come già la Commissione europea e il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), che non siano stati compiuti progressi nella revisione del quadro disciplinare applicabile a giudici e pubblici ministeri.

5.6 plaude alla decisione delle autorità montenegrine di richiedere il parere della Commissione di Venezia sui progetti di legge di modifica del Pubblico Ministero e del Procuratore di Stato per la criminalità organizzata e la corruzione e di sospendere l'adozione fino a pubblicazione del parere; le esorta a dare completa attuazione alle raccomandazioni formulate dalla Commissione di Venezia e, in particolare, di non ignorare quelle relative alla inamovibilità e al rischio di politicizzazione dei membri non togati del Consiglio dei procuratori.

6. Per quanto riguarda la fiducia nel processo elettorale, l'Assemblea:

6.1 è preoccupata dal fatto che, ad eccezione dei registri elettorali, non siano stati compiuti progressi nell'attuazione dei cinque requisiti fissati dalla Risoluzione 2030 (2015);

6.2 sottolinea con forza che il Parlamento è l'arena in cui dovrebbe svolgersi la competizione politica, che il boicottaggio dei suoi lavori non è conforme al modo europeo di competere e che la riforma del quadro giuridico relativo alle campagne elettorali non può aver luogo in modo inclusivo, se i principali partiti d'opposizione non vi partecipano;

6.3 ricorda che ogni gruppo politico presente in Parlamento condivide la responsabilità di creare un'atmosfera e una cultura di democrazia parlamentare.

6.4 plaude alla maturità politica dimostrata dalla nuova maggioranza e dalla nuova opposizione subito dopo le elezioni tenutesi ad agosto 2020 che ha consentito un passaggio di poteri pacifico e le esorta a proseguire questa tendenza positiva; allo stesso tempo, deplora che il quadro giuridico elettorale sia rimasto ampiamente immutato durante le ultime elezioni politiche, nonostante le ripetute raccomandazioni dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR) per affrontarne difetti e limiti e che le pratiche contrarie ai principi dell'OSCE/ODIHR siano state ancora una volta seguite durante queste elezioni, in particolare rispetto all'abuso delle risorse statali, della copertura mediatica indipendente e del finanziamento della campagna elettorale.

7. Per quanto riguarda la lotta alla corruzione, l'Assemblea:

7.1 prende atto dell'attuazione della Legge sulla prevenzione della corruzione e della Legge sulla prevenzione dei conflitti d'interesse, nonché delle politiche preventive varate dall'Agenzia per la prevenzione della corruzione;

7.2 deplora che la Legge sul finanziamento degli enti politici e delle campagne elettorali abbia avuto effetti limitati sulla prevenzione e la sanzione delle donazioni illegali, come affermato dalle Commissioni ad hoc dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea per l'osservazione delle elezioni

politiche del 2016 e delle elezioni presidenziali del 2018;

7.3 accoglie con favore l'approvazione della Legge sulla Procura speciale della Repubblica — incaricata di combattere la corruzione e la criminalità organizzata —, il continuo incremento dei mezzi a sua disposizione, nonché di quelli del Nucleo speciale di Polizia, e i risultati ottenuti di recente nella lotta contro i gruppi criminali montenegrini grazie a una maggiore partecipazione alla cooperazione internazionale di polizia;

7.4 prende atto dell'istituzione, come affermato dalla Commissione europea, di un « track record » [registro dei precedenti] iniziale per le indagini, le azioni penali e le condanne definitive nei casi di corruzione;

7.5 si congratula con le autorità montenegrine per aver attuato in modo soddisfacente dodici delle quattordici raccomandazioni formulate dal GRECO nell'ambito del terzo Ciclo di valutazione della trasparenza del finanziamento dei partiti, e otto delle undici formulate nell'ambito del quarto Ciclo di valutazione della prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e procuratori, portato a termine nel dicembre 2019;

7.6 è tuttavia preoccupata dalla valutazione della Commissione europea secondo cui il sistema di giustizia penale appare generalmente indulgente, con pene, ammende e recuperi dei beni sproporzionatamente bassi rispetto alla gravità del reato.

8. Per quanto riguarda la situazione dei media, l'Assemblea:

8.1 plaude agli sforzi manifesti, sia dei pubblici ministeri che dei giudici, per affrontare gli attacchi ai giornalisti; plaude inoltre a quelli profusi dalle forze di polizia per arrestare gli autori e le persone sospettate di tali attacchi, nonché al sostegno pubblicamente espresso dal governo alla Commissione per il monitoraggio delle azioni delle autorità competenti nelle indagini sui casi di minacce e violenze contro giornalisti, gli omicidi di giornalisti e i danneggiamenti

di beni di proprietà dei media e si rallegra per il recente e adeguato coinvolgimento del Parlamento nel dibattito sui rapporti di tale Commissione;

8.2 resta tuttavia molto preoccupata per le minacce e le violenze a carico dei giornalisti, di cui si sono ultimamente verificati diversi casi;

8.3 accoglie con grande favore gli sforzi attualmente in corso delle autorità montenegrine per rivedere il quadro giuridico relativo ai media in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa;

8.4 deplora le revoche, avvenute nel 2017 e 2018 ad opera del Parlamento, di membri dei Consigli d'amministrazione del Servizio radiotelevisivo pubblico nazionale (RTCG) e dell'Agenzia per i media elettronici, a seguito delle indagini condotte dall'Agenzia per la prevenzione della corruzione perché potrebbero configurarsi come interferenze politiche;

8.5 è particolarmente inquieta per la tendenza degli enti statali a limitare l'accesso ai documenti pubblici, il che è in contrasto con la forte esigenza di trasparenza in Montenegro e l'accesso dei media all'informazione; l'Assemblea è pienamente consapevole del fatto che la libertà di espressione va regolamentata, ma sottolinea che tale regolamentazione deve essere conforme alle norme europee e che il concetto di « abuso del diritto d'informazione » non è appropriato.

9. Per quanto attiene ai diritti delle minoranze e alla lotta contro la discriminazione, l'Assemblea:

9.1 accoglie con favore l'attuazione del meccanismo per la prevenzione della tortura ai sensi del protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti delle Nazioni Unite, e del meccanismo di tutela dalla discriminazione ai sensi della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Rileva inoltre che, per ciò che attiene a quest'ultima, nel 2017 sono state chiarite le

competenze del Tutore dei diritti umani e delle libertà (Ombudsman);

9.2 accoglie con favore l'adozione, nel 2017, della legge sui diritti e le libertà delle minoranze, che ha recepito quattro raccomandazioni della Commissione di Venezia su cinque;

9.3 esprime la propria soddisfazione per il parere molto positivo emesso nel marzo 2019 sul Montenegro dal Comitato consultivo della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa, e invita le autorità montenegrine a prendere con urgenza le misure a favore dei Rom e degli egiziani menzionate nel parere stesso;

9.4 elogia il Montenegro per aver dato il buon esempio all'intera regione per quanto riguarda il livello di protezione fornito alle persone LGBTI e plaude all'adozione della legge sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso da parte del Parlamento a luglio 2020.

10. Per quanto riguarda la situazione dei profughi e degli sfollati, l'Assemblea prende atto del parere positivo del Comitato consultivo sui progressi compiuti dal Montenegro nel risolvere la questione degli sfollati, per lo più rom ed egiziani, arrivati in Montenegro alla fine degli anni '90, e nell'ultimare o quasi la regolarizzazione del loro status giuridico.

11. Per quanto riguarda la legge sulla libertà di religione o di credo e lo status giuridico delle comunità religiose (Legge sulla libertà religiosa) approvata nel dicembre 2019, l'Assemblea:

11.1 sottolinea che la regolamentazione delle comunità religiose è una questione afferente alla sovranità nazionale, che deve essere esercitata senza alcuna interferenza straniera;

11.2 si rammarica che la parte della Legge relativa ai « diritti di proprietà » abbia creato un clima di forte divisione, mentre la maggior parte delle disposizioni costituisce un vero progresso rispetto al quadro giuridico precedente, come affermato

dalla Commissione di Venezia nel suo parere sul disegno di legge;

11.3 è pienamente consapevole delle comprensibili preoccupazioni dei membri della Chiesa ortodossa serba, data l'ampia portata dei possibili trasferimenti di proprietà dalla Chiesa allo Stato montenegrino, giustificati dall'appartenenza al « patrimonio culturale », il che può significare gran parte degli edifici religiosi costruiti prima del 1918;

11.4 saluta con favore l'adozione di emendamenti alla Legge del 28 dicembre 2020, come soluzione che rispetta la democrazia e lo stato di diritto e si concentra sugli aspetti controversi, pur mantenendo quelli che rappresentano un vero progresso; allo stesso tempo, deplora che la consultazione di tutte le comunità religiose su questi emendamenti non sia stata completamente inclusiva.

12. In tale contesto, l'Assemblea delibera di proseguire il dialogo post-monitoraggio con il Montenegro nei seguenti settori;

13. Per quanto attiene all'indipendenza della magistratura, l'Assemblea seguirà da vicino:

13.1 l'attuazione della raccomandazione v., formulata nell'ambito del quarto Ciclo di valutazione del GRECO, e in particolare l'attuazione dello spirito delle modifiche costituzionali e legislative relative alla limitazione a due mandati per i presidenti di tribunale; tale attuazione potrebbe essere ottenuta mediante un cambiamento del quadro giuridico o attraverso una nuova prassi inaugurata dalla magistratura stessa;

13.2 il mantenimento della trasparenza nelle procedure di selezione e di nomina dei magistrati;

13.3 il miglioramento dell'applicazione del codice etico e della responsabilità disciplinare dei magistrati.

14. Per quanto attiene alla fiducia nel processo elettorale, l'Assemblea seguirà i progressi realizzati:

14.1 nello svolgimento di elezioni generali conformi alle raccomandazioni del-

l'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) e della Commissione di Venezia, nonostante la mancata revisione del quadro giuridico prima delle elezioni;

14.2 nel riavvio, subito dopo le elezioni, di un processo completo e inclusivo di riforma del quadro elettorale, in conformità con le raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, e con le raccomandazioni del Congresso dei poteri locali e regionali, soprattutto in merito alla tenuta delle elezioni locali in una sola giornata e ad almeno sei mesi di distanza dalle elezioni politiche.

15. Per quanto riguarda la lotta alla corruzione, l'Assemblea seguirà i progressi realizzati:

15.1 nel colmare le lacune del sistema di giustizia penale, che lo fanno apparire generalmente indulgente;

15.2 nell'affrontare i rischi, segnalati sia dalla Commissione di Venezia che dalla Commissione europea, di un controllo di fatto del potere esecutivo sulle indagini condotte dal Nucleo speciale di Polizia sotto la supervisione della Procura speciale della Repubblica, dato il legame gerarchico tra i membri del Nucleo stesso, compreso il suo capo, e la Direzione di Polizia;

15.3 nel far tesoro dei risultati iniziali ottenuti nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

16. Per quanto riguarda la situazione dei media, l'Assemblea seguirà da vicino i progressi compiuti:

16.1 nel cambiare irreversibilmente il clima d'impunità che circonda gli attacchi ai giornalisti, continuando ad affrontare di petto il problema, ma anche imponendo la trasparenza nei casi in cui le autorità competenti non abbiano indagato in modo adeguato e tempestivo;

16.2 nell'astenersi dal limitare l'accesso alle informazioni;

16.3 nel rivedere i meccanismi oggi preposti ad affrontare le interferenze politiche nei media, ivi compresa la composizione del RTCG e dell'Agenzia per i media elettronici.

17. Per quanto riguarda la Legge sulla libertà religiosa, l'Assemblea controllerà che l'attuazione della legge sia conforme alle norme europee, nonché alle raccomandazioni della Commissione di Venezia.

18. Per quanto riguarda la situazione delle minoranze, l'Assemblea seguirà da vicino le indagini sulle denunce di crimini d'odio e di attacchi motivati da ragioni etniche o religiose che sono avvenuti dall'annuncio dei risultati elettorali ad agosto.

19. L'Assemblea decide di valutare i progressi compiuti nei settori suddetti dopo le elezioni generali che si terranno nel 2020.

