Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali — Proposta di decisione del Consiglio che conferisce all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel titolo VI del Trattato sull'Unione europea

COM(2005) 280 def. — 2005/0124-0125 (CNS)

(2006/C 88/10)

Il Consiglio, in data 22 settembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore SHARMA e dalla correlatrice LE NOUAIL MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 94 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Sintesi del documento della Commissione

1.1 La proposta in esame ha lo scopo di ampliare il mandato dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia istituendo l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, come stabilito dal Consiglio europeo il 13 dicembre 2005.

1.2 La differenza fondamentale tra la normativa attualmente in vigore e il contenuto delle proposte in esame consiste nel fatto che queste ultime ampliano il campo d'azione dell'Osservatorio dai fenomeni di razzismo e xenofobia, accanto ai sistemi normativi riconosciuti dall'ONU, dall'OIL e dal Consiglio d'Europa, a tutti i settori che interessano i diritti fondamentali enumerati nella Carta, fatti salvi quei settori di attività nei quali già operano altre agenzie della Comunità.

1.3 L'Agenzia si occuperà dei diritti fondamentali in sede di attuazione del diritto comunitario sia negli Stati membri che nei paesi candidati e candidati potenziali che aderiscono all'Agenzia stessa. Inoltre la Commissione potrà incaricare quest'ultima di fornirle informazioni e analisi sui paesi terzi con cui l'UE ha concluso accordi di associazione o altre convenzioni contenenti disposizioni in materia di diritti dell'uomo o con cui ha avviato o intende avviare negoziati per la conclusione di accordi di questa natura.

1.4 Scopo dell'Agenzia è fornire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali alle istituzioni, agli organi e alle agenzie della Comunità e dei suoi Stati membri nell'attuazione della legislazione comunitaria, in modo da aiutarli a rispettare pienamente i diritti fondamentali nell'adozione delle misure o nella definizione delle iniziative nei loro rispettivi settori di competenza.

1.5 All'interno delle aree tematiche stabilite, l'Agenzia avrà il compito di raccogliere e valutare, in totale indipendenza, dati sulle conseguenze pratiche dei provvedimenti dell'UE in materia di diritti fondamentali e sulle buone pratiche relative all'osservanza e alla promozione di questi ultimi, esprimere pareri sull'evoluzione delle politiche in materia, sensibilizzare i cittadini favorendo la conoscenza di tutti i testi e gli strumenti

normativi riconosciuti dall'UE e promuovere il dialogo con la società civile, nonché coordinare e creare una rete di contatti con i vari soggetti operanti nel settore dei diritti fondamentali. Giova sottolineare il fatto che l'Agenzia non dispone di alcun meccanismo autonomo per la risoluzione delle controversie.

1.6 La proposta conferisce all'Agenzia il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel Titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

2. Osservazioni generali

2.1 Il Comitato accoglie con favore la decisione del Consiglio europeo di istituire un'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (in appresso «l'Agenzia») onde rafforzare i principi e le pratiche sancite all'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea. Tale Agenzia fornirà all'Unione un meccanismo per sorvegliare il rispetto dei diritti fondamentali al suo interno il quale potrà contribuire a migliorare il coordinamento delle politiche degli Stati membri in questo settore. A giudizio del Comitato, la proposta della Commissione contiene molti elementi positivi, in particolare:

- il ricorso alla Carta dei diritti fondamentali come punto di riferimento per il mandato dell'Agenzia: per la prima volta viene così affermata l'indissociabilità e il pari valore dei diritti sociali e di quelli culturali. In questo settore, l'Agenzia dispone della specifica facoltà di lanciare un allarme precoce in caso di mancata applicazione dei diritti sociali, ivi compreso nelle relazioni dell'UE con i paesi terzi,
- l'ampliamento, tramite decisione del Consiglio, del campo d'azione dell'Agenzia alle questioni riguardanti la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale,
- l'uso dell'Agenzia per consulenze tecniche nel quadro dei procedimenti intrapresi ai sensi dell'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea,
- le misure proposte per promuovere l'indipendenza e l'interesse generale a livello del consiglio di amministrazione, del direttore e del Forum,

— la partecipazione dei paesi candidati o candidati potenziali.

2.2 Il Comitato apprezza il secondo visto del regolamento proposto, che riconosce il campo d'applicazione della legislazione in vigore nella protezione dei cittadini dell'Unione e dei cittadini di paesi terzi all'interno dell'Unione affermando che: «La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riafferma i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo.»

Il Comitato dà atto della necessità di trovare un giusto equilibrio tra le esigenze della sicurezza, in particolare le misure contro il terrorismo, da un lato e, dall'altro, quelle della tutela e della promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno dell'Unione europea. Alcuni dei nuovi provvedimenti adottati dagli Stati membri contro il terrorismo dopo l'11 settembre e i più recenti attentati di Madrid e Londra potrebbero in effetti compromettere i diritti umani e le libertà fondamentali. Tuttavia una delle maggiori debolezze della cooperazione europea nel campo della sicurezza deriva dal fatto che le politiche in materia esulano dal quadro comunitario e vengono invece elaborate essenzialmente secondo il metodo intergovernativo (il cosiddetto terzo pilastro dell'UE): il ruolo dell'Unione è perciò molto limitato, mentre l'esclusione del Parlamento europeo e della Corte di giustizia da quest'ambito incide negativamente sulla trasparenza del processo decisionale. L'estensione delle competenze della nuova Agenzia alle materie del terzo pilastro (Titolo VI del Trattato UE) contribuirà in modo decisivo a garantire un corretto equilibrio tra libertà, giustizia e sicurezza nelle politiche dell'Unione ⁽¹⁾.

2.3 Il Comitato riconosce l'esperienza del Consiglio d'Europa in questo settore e la validità del meccanismo di monitoraggio dei diritti umani e delle libertà fondamentali da esso messo in atto, anche per quanto riguarda i diritti sociali applicabili della riveduta Carta sociale europea. Riconosce altresì la competenza del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo a perseguire le violazioni dei diritti umani protetti da convenzioni e norme internazionali che non sono di competenza dell'Agenzia. Il rafforzamento del coordinamento e della cooperazione tra l'Agenzia e il Consiglio d'Europa è quindi indispensabile.

Nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario primario e derivato, l'Agenzia deve fare riferimento ai testi internazionali, come fa la Corte di giustizia delle Comunità europee nei suoi pareri e nelle sue sentenze.

Il Comitato ribadisce la richiesta che l'UE aderisca alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla Carta sociale riveduta del Consiglio d'Europa, una volta acquisite le necessarie competenze.

⁽¹⁾ Cfr. Parere del CESE in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia* (C 65 del 17.3.2006).

2.4 Il Comitato è però preoccupato del fatto che la proposta in esame non promuove né sostiene l'ampliamento della rappresentanza della società civile organizzata nel consiglio di amministrazione e nel Forum dei diritti fondamentali (in appresso «il Forum») della nuova Agenzia. Ciò è in contraddizione con il Libro bianco sulla *governance* europea, il quale afferma che «La società civile svolge un ruolo importante, poiché esprime le preoccupazioni dei cittadini e fornisce servizi in risposta alle esigenze di tutti [...] Sempre più la società civile ritiene che l'Europa costituisca una piattaforma adeguata per cambiare gli orientamenti politici e la società. Si dispone così di un potenziale concreto per ampliare il dibattito sul ruolo dell'Europa: vi è la possibilità di far partecipare più attivamente i cittadini al conseguimento degli obiettivi dell'Unione e di offrire loro un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste» ⁽²⁾.

2.5 Il consiglio di amministrazione e il Forum non dovrebbero essere formati soltanto da avvocati e docenti universitari, bensì comprendere un più ampio spettro rappresentativo della società, in particolare le ONG, le parti sociali, le organizzazioni culturali, religiose e umanitarie impegnate nella difesa e nella promozione dei diritti fondamentali delle persone socialmente escluse e dei gruppi più svantaggiati della nostra società.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Base giuridica per l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

3.1.1 Si potrebbe affermare che l'articolo 308 del Trattato CE, unitamente alla decisione del Consiglio relativa alle materie del Titolo VI, non è sufficiente a garantire le competenze dell'Agenzia nei settori che rientrano nel diritto comunitario. Tale articolo conferisce alla Comunità (e non all'Unione) facoltà di adottare, deliberando all'unanimità, misure adeguate per il raggiungimento degli scopi comunitari in situazioni in cui tali poteri d'azione non siano previsti dal Trattato stesso. Assicurare che l'azione della Comunità avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali è un obiettivo generale della Comunità: il Trattato tuttavia non prevede il conferimento di poteri specifici a questo fine.

3.1.2 La proposta decisione del Consiglio ha quindi lo scopo di conferire all'Agenzia la facoltà di perseguire le proprie attività nei settori di cui al Titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

3.1.3 Il Comitato sottolinea il fatto che la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo fanno parte dei valori e degli obiettivi comuni dell'Unione, che trovano espressione all'articolo 6, quarto comma, del Trattato sull'Unione europea, il quale stabilisce che: «L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.» Il Comitato chiede perciò al Consiglio di ancorare le competenze dell'Agenzia alla più solida base giuridica dell'articolo 6, quarto comma, onde assicurare che essa abbia i poteri necessari per eseguire le proprie funzioni.

⁽²⁾ COM(2001) 428 def., pagg. 14-15.

3.2 Compiti dell'Agenzia (articolo 4)

3.2.1 Il Comitato raccomanda di inserire nell'articolo 2 (Obiettivo) una sezione in cui si affermi che uno degli obiettivi dell'Agenzia è formulare raccomandazioni che le istituzioni, gli organi e le agenzie della Comunità e degli Stati membri possano utilizzare nell'adozione delle misure e nella definizione di iniziative in materia di diritti fondamentali, e di informare sulle possibilità di ricorso e di azione legale da parte delle organizzazioni nazionali per la difesa dei diritti umani a tutela delle persone e dei gruppi che sono vittime di norme o prassi nazionali discriminatorie, contrarie al principio dello Stato di diritto.

L'Agenzia dovrà elaborare una relazione annuale sull'applicazione dei diritti fondamentali nell'UE e relazioni periodiche nel quadro dei suoi rapporti con le istituzioni internazionali, in particolare quelle che operano nel settore del commercio e dell'assistenza allo sviluppo, e nel quadro degli accordi di associazione e della Convenzione di Cotonou.

3.2.2 Il Comitato raccomanda inoltre di attribuire al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione la facoltà di chiedere all'Agenzia di verificare la compatibilità di qualsiasi nuova normativa e politica comunitaria proposta (ivi comprese le politiche esterne come la politica commerciale verso i paesi in via di sviluppo) con la Carta dei diritti fondamentali, fermo restando il diritto dell'Agenzia di effettuare valutazioni di propria iniziativa su qualsiasi aspetto delle normative comunitarie proposte, con il consenso o su proposta del consiglio di amministrazione e dell'ufficio di presidenza.

3.3 Settori di attività (articolo 5)

3.3.1 Il 90 % dei partecipanti alla consultazione realizzata dalla Commissione vuole che l'Agenzia mantenga la lotta al razzismo e alla xenofobia al centro della sua azione. Il Comitato accoglie perciò con favore l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b) del regolamento, che prevede la presenza costante di questo settore tematico d'attività all'interno del quadro pluriennale di programmazione dell'Agenzia.

3.3.2 Il Comitato è tuttavia dell'avviso che, per integrare la lotta al razzismo e alla xenofobia nelle competenze di quest'ultima in quanto attività permanente, come previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), si debba istituire all'interno del consiglio di amministrazione una speciale commissione sul razzismo e la xenofobia che stabilisca gli orientamenti in materia e assegni le risorse necessarie a questo fine.

3.4 Consiglio di amministrazione (articolo 11)

3.4.1 Composizione

Il Comitato caldeggia la creazione di un'Agenzia di tipo inclusivo, che riunisca tutti i soggetti interessati ed è dell'avviso che

questa inclusività debba trovare corrispondenza nella composizione del consiglio di amministrazione⁽³⁾. Essa teme però che il proposto regolamento non promuova né sostenga una più ampia rappresentanza della società civile organizzata all'interno di quest'ultimo.

Il Libro bianco sulla *governance* europea afferma che: «Il Comitato economico e sociale ha un ruolo da svolgere nello sviluppo di nuove relazioni di reciproca responsabilità tra le istituzioni e la società civile, secondo le modifiche dell'articolo 257 del Trattato CE⁽⁴⁾ approvate a Nizza». Di conseguenza il Comitato raccomanda che venga designato un proprio rappresentante all'interno del consiglio di amministrazione.

3.4.2 Modalità di *governance*

Il Comitato nutre preoccupazioni circa l'indipendenza dell'Agenzia non soltanto rispetto alle istituzioni europee, ma anche agli Stati membri. Le precedenti esperienze dell'Osservatorio dimostrano che gli «Stati membri [...] disturbati dalle attività dell'Osservatorio [...] hanno cercato di rafforzare la loro influenza sulla sua direzione»⁽⁵⁾. Dato che in molti casi sono gli Stati membri, singolarmente o collettivamente, ad avere più probabilità di violare i diritti umani fondamentali nell'attuazione delle normative comunitarie, bisognerebbe proteggere la nuova Agenzia dalle loro ingerenze politiche, anche attraverso la nomina di membri indipendenti nel consiglio di amministrazione.

L'operato dell'Agenzia deve essere tale da poter reggere al pubblico esame. Il Libro bianco sulla *governance* europea definisce i cinque principi della buona *governance*: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Il Comitato raccomanda che la nomina del consiglio di amministrazione avvenga in modo aperto e trasparente. A questo fine la Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri il profilo professionale richiesto ai membri del consiglio. La selezione dei membri dovrebbe essere resa più trasparente attraverso la pubblicazione del relativo bando negli Stati membri, nonché la diffusione delle informazioni connesse tramite le reti nazionali ed europee esistenti.

La Commissione ha altresì il compito di approvare il bilancio (articolo 19, paragrafo 3) e il piano di lavoro (articolo 5, paragrafo 1) della nuova Agenzia. Per assicurare l'indipendenza di quest'ultima occorre dotarla di meccanismi che garantiscano per quanto possibile il rispetto dei principi di Parigi dell'ONU relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

⁽³⁾ Cfr. parere del CESE in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulle attività dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e proposte di rifusione del regolamento (CE) 1035/97 del Consiglio (relatore: SHARMA), CESE 1615/2003, punto 3.3.3 (GU C 80 del 30.3.2004).

⁽⁴⁾ Cfr. Trattato di Nizza, articolo 257.

⁽⁵⁾ Parere CESE 1615/2003, punto 3.3.4.

3.4.3 Numero di riunioni del consiglio di amministrazione

Il Comitato raccomanda che il consiglio di amministrazione dell'Agenzia si riunisca più di una volta l'anno per garantire una maggiore responsabilità e partecipazione dei suoi membri.

3.5 L'ufficio di presidenza (articolo 12)

Il proposto ufficio di presidenza sarà composto del presidente, vicepresidente e di due rappresentanti della Commissione. Il Comitato reputa che una così elevata percentuale di rappresentanti del consiglio di amministrazione della Commissione possa essere una minaccia all'indipendenza dell'Agenzia. Raccomanda pertanto di portare il numero di membri del consiglio di amministrazione presenti nell'ufficio di presidenza da 2 a 5.

Il Comitato ribadisce che è auspicabile rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra l'Agenzia e il Consiglio d'Europa, come già evidenziato al punto 2.3 del presente parere, e di porsi come primo obiettivo quello di creare una vera e propria cultura dei diritti dell'uomo all'interno dell'Unione. Raccomanda pertanto di attribuire uno dei seggi del consiglio di amministrazione all'interno dell'ufficio di presidenza al membro del Consiglio d'Europa onde garantire la sinergia e la complementarità tra quest'ultimo l'Agenzia.

3.6 Il Forum dei diritti fondamentali (articolo 14)

3.6.1 Anche per quanto riguarda la composizione del Forum dei diritti fondamentali, il Comitato teme che la proposta non promuova né sostenga una più ampia rappresentanza al suo interno della società civile organizzata. Quest'ultima dovrebbe invece essere presente con una larga rappresentanza dei suoi membri, che sono le ONG, le parti sociali e le organizzazioni culturali, religiose e umanitarie interessate alla difesa dei diritti umani. Il Comitato raccomanda quindi di attribuire almeno 1/3 dei seggi del Forum ai rappresentanti della società civile organizzata.

3.6.2 Il regolamento propone di affidare la presidenza del Forum al direttore dell'Agenzia. Dato però che il Forum dovrebbe fungere da cassa di risonanza per il consiglio di amministrazione nel suo insieme e non per il solo direttore,

sarebbe opportuno che esso fosse presieduto dal presidente del consiglio di amministrazione, onde garantire uno stretto collegamento tra i due organi.

3.6.3 L'esperienza e le conoscenze della rete UE di esperti indipendenti sui diritti umani non devono andare perdute. Il Comitato raccomanda di attribuire alla rete una rappresentanza all'interno del Forum.

3.7 Indipendenza e interesse generale (articolo 15)

3.7.1 Per assicurare l'indipendenza dell'Agenzia occorre dotarla di meccanismi che garantiscano nei limiti del possibile il rispetto dei principi di Parigi dell'ONU relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Il Comitato raccomanda perciò di sostituire il testo dell'articolo 15, paragrafo 1 («L'Agenzia assolve i suoi compiti in completa indipendenza.») con il testo seguente:

L'Agenzia assolve i suoi compiti in completa indipendenza conformemente ai principi di Parigi dell'ONU relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

3.8 Disposizioni finanziarie (capo 5), articolo 19 (redazione del bilancio)

Il Comitato ribadisce i principi di Parigi sulla necessità di dotare l'Agenzia delle risorse necessarie per svolgere le sue funzioni e attività. Obiettivo del finanziamento è consentire all'Agenzia di disporre di personale e locali adeguati nonché di fondi sufficienti per finanziare i suoi programmi. La mancanza di adeguate garanzie in questo senso renderebbe l'Agenzia troppo vulnerabile alle ingerenze politiche delle istituzioni europee e degli Stati membri.

3.8.1 Il Comitato raccomanda pertanto di inserire la seguente clausola all'articolo 19, prima del paragrafo 1:

L'Agenzia è dotata dall'Unione di finanziamenti adeguati per svolgere le proprie funzioni attraverso il bilancio annuale. In circostanze eccezionali l'Agenzia può richiedere finanziamenti aggiuntivi per svolgere compiti speciali o supplementari non previsti dal bilancio annuale.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND