

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 109

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2151 (2019)

—————

Istituzione di un meccanismo dell'Unione europea in materia
di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali

—————
Trasmessa il 18 aprile 2019
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RECOMMENDATION 2151 (2019) ⁽¹⁾

Provisional version

Establishment of a European Union mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly, referring to its Resolution 2273 (2019) on the establishment of a European Union mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, welcomes the fruitful co-operation between the European Union and the Council of Europe aimed at ensuring greater respect of the shared values of human rights, democracy and the rule of law.

2. It recalls that the Memorandum of Understanding concluded in 2007 between the two organisations establishes common priorities for institutional co-operation, based on enhanced partnership and complementarity and meant to be achieved by using common strategies. In addition, the Memorandum contains a firm commitment by both organisations to « establish common standards » for promoting a Europe without dividing lines.

3. The Assembly notes that the areas of co-operation outlined by the Memorandum of Understanding have been progressively grouped under the pillars of political dialogue, joint activities and legal co-operation. As regards the legal co-operation on rule of law-related matters, the Assembly notes that a number of co-operation arrangements have been made by the European Commission and various Council of Europe expert bodies to intensify the exchange and sharing of information, knowledge and experience, thereby preserving the consistency of rule of law standards and complementary of action.

4. However, the Assembly considers that given the political and institutional context in which the European Union rule of law initiatives are being drawn up or implemented, rule of law-related matters require, in addition to legal co-operation at a technical level, intensified political action by the Committee of Ministers.

5. Several European Union initiatives and mechanisms to ensure that European Union member States comply with rule of law standards have emerged in recent years. They involve different institutions, are based on different paradigms and differ in their nature and coercive effects. Article 7 of the Treaty on European Union was recently triggered by the European Commission in respect of Poland and by the European Parliament with regard to Hungary. The assessments provided by various Council of Europe expert bodies were extensively used to back both proposals.

(1) *Assembly debate* on 9 April 2019 (13th Sitting) (see Doc. 14850, report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Ms Petra De Sutter; Doc. 14862, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Lord Richard Balfe; Doc. 14860, opinion of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteur: Mr Andrej Šircelj). *Text adopted by the Assembly* on 9 April 2019 (13th Sitting).

6. The Assembly notes that the Lisbon Treaty has modified the basis of the political dialogue between the two organisations, since the European Union's relations with the Council of Europe have since been under the competence of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. In so far as it is not directly involved in the drawing up and implementation of European Union rule of law-related initiatives, the Assembly regrets that, with the end of the quadripartite meetings, the voice of the Council of Europe, represented by the chairmanship of the Committee of Ministers and the Secretary General of the Organisation, no longer makes itself heard directly on these issues at the highest political and institutional level by the Presidency of the European Union and the Presidency of the European Commission.

7. Given the current context and notwithstanding the sound basis of the existing legal co-operation, the Assembly is concerned that, in the long run, the variety of the rule of law-related initiatives involving different European Union institutions may jeopardise both the Memorandum of Understanding's declared objective of ensuring the coherence of the standard-setting system, and the complementarity and efficiency of mechanisms in upholding the shared values of human rights, democracy and the rule of law which exist at the level of both institutions with regard to States which are members of both the Council of Europe and the European Union.

8. The Assembly reaffirms the terms of its Recommendation 2060 (2015) on the implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, in which it stressed that « the ultimate goal of the partnership between the two organisations, based on each other's *acquis* and comparative advantages, is to pursue further the building of a common space for human rights protection and to ensure coherence of standards and the monitoring of their implementation in Europe » and, « [w]ith a view to ensuring in-depth legal co-operation, enhancing complementarity and coherence of legal standards and providing a unique framework for

human rights, democracy and the rule of law in Europe ... [asked the Committee of Ministers to] ensure active co-operation with the European Union in the implementation of the new framework to strengthen the rule of law in European Union member States; [and] continue developing appropriate synergies between Council of Europe monitoring mechanisms and bodies and any new evaluation mechanisms to be set up by the European Union ».

9. As the Assembly considers it essential to maintain the primacy of the Council of Europe in the assessment of the European Union member States' compliance with common fundamental values, it recommends that the Committee of Ministers:

9.1. take stock, on a regular basis, of the current state of various European Union rule of law initiatives and assess them in the context of the Memorandum of Understanding and its objectives to maintain common standards and complementarity;

9.2. establish a specific co-ordination body to report to the Committee of Ministers on a regular basis on the above issue;

9.3. create, bearing in mind the respective organisations' competences, a more integrated approach regarding political decision-making, which would directly involve dialogue with the European Union institution concerned every time an assessment of a Council of Europe/European Union member State is carried out as to whether a risk of a serious breach of the common rule of law standards exists or whether the deficiency has been remedied or has ceased to exist;

9.4. promote safeguards along similar lines to Article 53 of the Charter of Fundamental Rights, according to which any European Union rule of law mechanism shall ensure that the assessment or action of the European Union will not affect existing procedures arising from Council of Europe advisory or monitoring mechanisms.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RECOMMANDATION 2151 (2019) ⁽¹⁾

Version provisoire

Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution 2273 (2019) «Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux», se félicite de la coopération fructueuse entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe visant à assurer un meilleur respect des valeurs communes que sont les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit.

2. Elle rappelle que le Mémorandum d'accord conclu en 2007 entre les deux organisations établit des priorités communes en matière de coopération institutionnelle, qui se fondent sur un partenariat renforcé et une complémentarité et sont appelées à être mises en oeuvre par des stratégies communes.

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 9 avril 2019 (13^e séance) (voir Doc. 14850, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: M^{me} Petra De Sutter; Doc. 14862, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Lord Richard Balfe; Doc. 14860, avis de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: M. Andrej Šircelj). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 avril 2019 (13^e séance).

En outre, le Mémorandum contient un engagement ferme des deux organisations à «établir des normes communes» afin de promouvoir une Europe sans clivages.

3. L'Assemblée note que les domaines de coopération définis par le Mémorandum d'accord ont été progressivement regroupés sous les piliers du dialogue politique, des activités conjointes et de la coopération juridique. En ce qui concerne la coopération juridique dans les domaines liés à l'État de droit, l'Assemblée constate que la Commission européenne et certains organes d'experts du Conseil de l'Europe ont pris diverses dispositions en matière de coopération visant à accroître l'échange et le partage d'informations, de connaissances et d'expériences, permettant ainsi de préserver la cohérence des normes de l'État de droit et la complémentarité des actions.

4. L'Assemblée considère toutefois que, compte tenu du contexte politique et institutionnel dans lequel les initiatives de l'Union européenne en matière d'État de droit sont prises et mises en oeuvre, les questions liées à l'État de droit requièrent, outre une coopération juridique au niveau technique, que le Comité des Ministres intensifie son action politique.

5. Plusieurs initiatives et mécanismes de l'Union européenne visant à garantir que les États membres de l'Union respectent les normes de l'État de droit ont vu le jour ces dernières années. Ils impliquent différentes institutions, sont basés

sur différents paradigmes et diffèrent par leur nature et leurs effets coercitifs. L'article 7 du Traité sur l'Union européenne a récemment été déclenché par la Commission européenne en ce qui concerne la Pologne et par le Parlement européen en ce qui concerne la Hongrie. Les évaluations fournies par divers organes d'experts du Conseil de l'Europe ont été largement utilisées pour appuyer les deux propositions.

6. L'Assemblée constate que le Traité de Lisbonne a modifié la base du dialogue politique entre les deux organisations, les relations de l'Union européenne avec le Conseil de l'Europe relevant depuis de la compétence du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Dans la mesure où celui-ci ne participe pas directement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des initiatives de l'Union européenne relatives à l'État de droit, l'Assemblée regrette que, avec la fin des réunions quadripartites, la voix du Conseil de l'Europe, représentée par la présidence du Comité des Ministres et le Secrétaire Général de l'Organisation, ne trouve plus à se faire entendre, sur ces questions, directement au plus haut niveau politique et institutionnel auprès de la Présidence de l'Union européenne et de la présidence de la Commission européenne.

7. Compte tenu du contexte actuel et malgré le fondement solide de la coopération juridique existante, l'Assemblée se déclare préoccupée par le fait qu'à long terme, la diversité des initiatives liées à l'État de droit impliquant différentes institutions de l'Union européenne risque de compromettre à la fois l'objectif déclaré dans le Mémoire d'accord de garantir la cohérence du système normatif en Europe, ainsi que la complémentarité et l'efficacité des mécanismes de défense des valeurs partagées des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit, qui existent au niveau des deux institutions à l'égard des États membres à la fois du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

8. L'Assemblée réaffirme les termes de sa Recommandation 2060 (2015) sur la mise en oeuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, dans laquelle elle soulignait que «l'objectif ultime du partenariat entre les deux organisations, fondé sur l'acquis et les atouts propres à chacune, est de poursuivre la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme et de garantir la cohérence des normes et le suivi de leur application en Europe» et, afin «d'assurer une coopération juridique approfondie, de renforcer la complémentarité et la cohérence des normes juridiques et d'offrir un cadre unique pour les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit en Europe (...) [a demandé au Comité des Ministres] d'assurer une coopération active avec l'Union européenne dans la mise en oeuvre du nouveau cadre pour renforcer l'État de droit au sein des États membres de l'Union européenne [et] de continuer de développer des synergies appropriées entre les mécanismes et organes de suivi du Conseil de l'Europe et tout nouveau mécanisme d'évaluation que l'Union européenne mettra en place».

9. L'Assemblée, jugeant qu'il est fondamental de maintenir la primauté du Conseil de l'Europe dans l'évaluation du respect par les États membres de l'Union européenne des valeurs fondamentales communes, recommande au Comité des Ministres:

9.1. de faire régulièrement le point sur l'état d'avancement des différentes initiatives de l'Union européenne en matière d'État de droit et de les évaluer dans le contexte du Mémoire d'accord et de ses objectifs de maintien de normes communes et de complémentarité;

9.2. de créer un organe de coordination spécifique chargé de faire rapport au Comité des Ministres de manière régulière sur la question susmentionnée;

9.3. de créer, compte tenu des compétences respectives des organisations, une approche plus intégrée de la prise de

décision politique, qui impliquerait directement un dialogue avec l'institution de l'Union européenne concernée, chaque fois qu'une évaluation d'un État membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne est réalisée s'il existe un risque d'infraction grave aux normes communes de l'État de droit ou si le manquement a été corrigé ou a cessé d'exister;

9.4. de promouvoir des garanties analogues à l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux, selon lesquelles tout mécanisme de l'Union européenne relatif à l'État de droit doit veiller à ce que l'évaluation ou l'action de l'Union européenne ne portera pas atteinte aux procédures existantes relevant des mécanismes consultatifs ou de suivi du Conseil de l'Europe.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RACCOMANDAZIONE 2151 (2019) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

Istituzione di un meccanismo dell'Unione europea in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare, con riferimento alla propria Risoluzione 2273 (2019) sull'istituzione di un meccanismo dell'Unione europea per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, accoglie con favore la proficua cooperazione tra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa, volta a garantire un maggiore rispetto dei valori condivisi in materia di diritti umani, democrazia e Stato di diritto.

2. Ricorda che il *Memorandum* d'intesa concluso nel 2007 tra le due organizzazioni stabilisce priorità comuni per la cooperazione istituzionale, che si fondano su un partenariato rafforzato e complementarità e che devono essere raggiunte utilizzando strategie comuni. Inoltre, il *Memorandum* contiene un fermo impegno da parte di entrambe le organizzazioni a

« stabilire norme e criteri comuni » per promuovere un'Europa senza divisioni.

3. L'Assemblea rileva che i settori di cooperazione delineati dal *Memorandum* d'intesa sono stati progressivamente raggruppati sotto i pilastri del dialogo politico, delle attività congiunte e della cooperazione giuridica. Per quanto riguarda la cooperazione giuridica su questioni relative allo Stato di diritto, l'Assemblea osserva che la Commissione europea e vari organismi competenti del Consiglio d'Europa hanno adottato una serie di modalità di cooperazione per intensificare lo scambio e la condivisione di informazioni, conoscenze ed esperienze, preservando così la coerenza delle norme dello Stato di diritto e la complementarità dell'azione.

4. Tuttavia, l'Assemblea ritiene che, dato il contesto politico e istituzionale in cui sono elaborate o attuate le iniziative dell'Unione europea in materia di Stato di diritto, le questioni relative allo Stato di diritto richiedano, oltre alla cooperazione giuridica a livello tecnico, una maggiore azione politica da parte del Comitato dei Ministri.

5. Negli ultimi anni, l'Unione europea ha attivato molteplici iniziative e meccanismi, per garantire che gli Stati membri dell'Unione europea rispettino le norme sullo Stato di diritto, che coinvolgono istituzioni differenti, si basano su paradigmi diversi e differiscono nella loro natura e negli effetti coercitivi. L'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea è stato

(1) *Dibattito in Assemblea* del 9 aprile 2019 (13° seduta) (V. Doc. 14850, Relazione della Commissione per il regolamento, le immunità e gli affari istituzionali, Relatrice: On. Petra De Sutter; Doc. 14862, parere della commissione affari giuridici e diritti umani, relatore: Lord Richard Balfe; Doc. 14860, parere della commissione rispetto degli obblighi e impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (commissione di controllo), relatore: On. Andrej Šircelj). *Testo adottato dall'Assemblea* il 9 aprile 2019 (13° seduta).

recentemente applicato dalla Commissione europea nei confronti della Polonia e dal Parlamento europeo nei confronti dell'Ungheria. Le valutazioni fornite da competenti organismi del Consiglio d'Europa, sulla base di norme comuni a entrambe le organizzazioni, sono state ampiamente utilizzate per sostenere entrambe le proposte.

6. L'Assemblea rileva che il Trattato di Lisbona ha modificato la base del dialogo politico tra le due organizzazioni, poiché, da allora, le relazioni dell'Unione europea con il Consiglio d'Europa sono entrate nella sfera di competenza dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Per quanto non sia direttamente coinvolta nell'elaborazione e nell'attuazione delle iniziative relative allo Stato di diritto dell'Unione europea, l'Assemblea si rammarica che, con la fine delle riunioni quadripartite, la voce del Consiglio d'Europa, rappresentata dalla Presidenza del Comitato dei Ministri e dal Segretario Generale dell'Organizzazione, non possa più farsi sentire direttamente su questi temi al più alto livello politico e istituzionale presso la Presidenza dell'Unione Europea e la Presidenza della Commissione europea.

7. Considerato il contesto attuale e nonostante le solide basi della cooperazione giuridica esistente, l'Assemblea esprime preoccupazione per il fatto che, nel lungo periodo, la varietà delle iniziative relative allo Stato di diritto che coinvolgono diverse istituzioni dell'Unione europea possa mettere a repentaglio l'obiettivo, dichiarato nel *Memorandum* di intesa, di garantire la coerenza del sistema di definizione di norme e parametri, nonché la complementarità e l'efficienza dei meccanismi a sostegno dei valori condivisi in materia di diritti umani, democrazia e Stato di diritto, che esistono a livello di entrambe le istituzioni nei confronti degli Stati che sono membri sia del Consiglio d'Europa sia dell'Unione europea.

8. L'assemblea ribadisce i termini della propria Raccomandazione 2060 (2015) sull'attuazione del *Memorandum* d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, in cui ha sottolineato che « l'obiettivo ultimo del partenariato tra le due organizzazioni, fondato sull'acquis reciproco e sui vantaggi comparativi, è quello di continuare a perseguire la costruzione di uno spazio comune

per la protezione dei diritti umani e di garantire la coerenza delle norme. e il monitoraggio della loro attuazione in Europa » e « [...] al fine di garantire un'approfondita cooperazione giuridica, rafforzando la complementarità e la coerenza delle norme giuridiche e offrendo un quadro unico per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto in Europa, [...] (ha chiesto al Comitato dei Ministri) di assicurare una cooperazione attiva con l'Unione europea nell'attuazione del nuovo quadro per rafforzare lo Stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea; (e) continuare a sviluppare sinergie appropriate tra i meccanismi e gli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa e qualsiasi nuovo meccanismo di valutazione che sarà istituito dall'Unione europea ».

9. L'Assemblea ritiene essenziale mantenere il primato del Consiglio d'Europa nella valutazione del rispetto da parte degli Stati membri dell'Unione europea dei valori fondamentali comuni e, pertanto, raccomanda al Comitato dei Ministri:

9.1. di fare periodicamente il punto sullo stato delle varie iniziative dell'Unione europea in materia di Stato di diritto e valutarle nel contesto del *Memorandum* d'intesa e dei suoi obiettivi di mantenere norme comuni e complementarità;

9.2. di istituire uno specifico organismo di coordinamento per riferire periodicamente al Comitato dei Ministri sulla questione di cui sopra;

9.3. di creare, tenendo presente le competenze delle rispettive organizzazioni, un approccio più integrato per quanto riguarda il processo politico-decisionale, che possa comportare direttamente un dialogo con l'istituzione dell'Unione europea interessata ogni qualvolta che si proceda alla valutazione di uno Stato membro del Consiglio d'Europa o dell'Unione europea in merito alla sussistenza del rischio di una grave violazione dei parametri norme comuni in materia di Stato di diritto ovvero se la mancanza sia stata corretta o annullata totalmente;

9.4. di promuovere misure di salvaguardia, in analogia con l'articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

europea, affinché qualsiasi meccanismo dell'Unione europea garantisca che la valutazione o l'azione dell'Unione europea non pregiudichi le procedure esistenti derivanti dai meccanismi consultivi o di monitoraggio del Consiglio d'Europa.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180122065000