

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 117

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2273 (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

RESOLUTION 2273 (2019)⁽¹⁾

Provisional version

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

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. In October 2016, the European Parliament adopted a resolution proposing that the European Union establish a comprehensive, binding and permanent mechanism to monitor the situation of democracy, the rule of law and human rights in the 28 member States and to ensure compliance with the fundamental values of the European Union enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union and the implementation of the European Treaties in the member States. Following a lack of action by the competent European Union institutions, the European Parliament, in a resolution of 14 November 2018, reiterated its call for establishing such a mechanism without delay.

2. The Parliamentary Assembly recognises that such an initiative is legitimate and consistent from the European Union perspective, the European Parliament itself noting that the existing instruments implemented by both the European Commission and the European Council have limited scope.

3. The Assembly considers that the initiative of the European Parliament, which is still under discussion, needs serious reflection in that the proposed mechanism makes specific reference to the Council of Europe framework and aims to create synergies between the two organisations. The proposed mechanism would, on account of its substance and scope, have a clear impact on the Council of Europe, its standard-setting acquis and the implementing mechanisms of its conventions: this mechanism refers to the Council of Europe acquis and includes in its « legal basis » several Council of Europe conventions – in particular the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and the European Social Charter (revised) (ETS No. 163) – to which the European Union is not a Party; certain Council of Europe bodies will be called upon to collaborate with the European Union under this mechanism – the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the Group of States against Corruption (GRECO), the Commissioner for Human

(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). See also Recommendation 2151 (2019).

Rights of the Council of Europe, the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).

4. The Assembly recalls that the Council of Europe and the European Union rely on strong standards in the field of human rights, the rule of law and democracy to achieve their respective institutional goals. Since the 2007 Memorandum of Understanding, the Council of Europe and the European Union have developed a strategic partnership based on these common values, which make synergy and convergence of actions indispensable. Today, both organisations have a shared responsibility for upholding the effectiveness of their respective legal frameworks, ensuring that any overlapping of competences does not create conflict, and ensuring that this set of shared core values and principles is interpreted in a coherent way, in order to avoid fragmentation of understanding about what the fundamental values are and their implementation on the European continent.

5. On many occasions in recent years, the Assembly has taken a position on how to achieve complementarity of action between the two organisations, in particular in Resolution 1427 (2005) and Recommendation 1696 (2005) « Plans to set up a Fundamental Rights Agency of the European Union », Recommendation 1744 (2006) « Follow-up to the Third Summit: the Council of Europe and the Fundamental Rights Agency of the European Union », Resolution 1756 (2010) and Recommendation 1935 (2010) on the need to avoid duplication of the work of the Council of Europe by the European Union Agency for Fundamental Rights, Resolution 1836 (2011) and Recommendation 1982 (2011) on the impact of the Lisbon Treaty on the Council of Europe, Recommendation 2027 (2013) « European Union and Council of Europe human rights agendas: synergies not duplication », Resolution 2029 (2015) and Recommendation 2060 (2015) on the implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union and Resolution

2041 (2015) and Recommendation 2065 (2015) on European institutions and human rights in Europe.

6. The Assembly strongly reaffirms that under the 2007 Memorandum of Understanding, the co-operation between both organisations will be based on « the principles of indivisibility and universality of human rights, respect for the standards set out in this field by the fundamental texts of the United Nations and the Council of Europe, in particular the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the preservation of the cohesion of the human rights protection system in Europe ». Moreover, « the European Union regards the Council of Europe as the Europe-wide reference source for human rights » and « the Council of Europe will remain the benchmark for human rights, the rule of law and democracy in Europe ». It welcomes the fact that many Council of Europe conventions as well as Committee of Ministers' recommendations contain standards considered today as *acquis communautaires*, without the operational logic of the Organisation being called into question. The Memorandum of Understanding also invited the European Union institutions to cite the relevant Council of Europe norms « as a reference in European Union documents » and to take the decisions and conclusions of the Council of Europe bodies into account « where relevant ».

7. The Council of Europe has a large number of bodies empowered to collect data from member States, evaluate member States' compliance with general obligations and specific or contractual commitments, or formulate observations and recommendations on democratic governance, the rule of law and human rights for the attention of member States. The Assembly notes that the Council of Europe acts as a partner of the European Union, providing the basis for the European Union decision-making process in respect of countries which are also member States of the Council of Europe. The Council of Europe's input in current European Union rule of law initiatives, especially with the Venice Commission opinions, has already proven substantial.

8. The Assembly recalls that since 1993 it has had a procedure for monitoring the obligations and commitments made by the member States upon their accession to the Council of Europe, the implementation of which is the responsibility of the Monitoring Committee. All member States can be submitted to this procedure. Furthermore, when closing a monitoring procedure, a post-monitoring dialogue is carried out with the State concerned. This procedure allows for the examination of questions relating to the functioning of democratic institutions in the member States. Lastly, it ensures compliance with the obligations entered into by member States which are not the subject of specific monitoring procedures through periodic review reports carried out on a country-by-country basis.

9. The Assembly invites the European Union to refer to the work of the Monitoring Committee as necessary.

10. The Assembly should ensure that its own relevant work is also a source of reference for the European Union in the framework of its various existing rule of law procedures or initiatives, including the work of the Assembly's Monitoring Committee and also relevant work by its general committees, in particular country-specific findings and recommendations in country-specific thematic reports and resolutions.

11. The Assembly recognises that the co-operation established between the Council of Europe and the European Union institutions and agencies, in particular the Fundamental Rights Agency, has been positive and has strengthened the European framework for the promotion of fundamental rights and the mutual trust on which co-operation between European States is based.

12. In response to increased concerns within the European Union over the democratic deficit in relation to several of its member States, some European Union rule of law monitoring mechanisms have been triggered and other initiatives aimed at monitoring respect for the rule of law have been taken, involving different Eu-

ropean Union institutions and based on different paradigms, differing in their nature and their coercive effects.

13. In reaction to previous initiatives of the European Union to set up mechanisms for monitoring respect for the rule of law or human rights, the Assembly has often expressed reservations and highlighted the risks of creating double mechanisms, double standards, fragmentation or inconsistency of applicable standards and « forum shopping », as well as the risk of wasting limited budgetary resources where such a mechanism already existed within the framework of the Council of Europe. It therefore considers it essential to maintain the primacy of the Council of Europe in the assessment of the respect by European Union member States, as well as non-European Union member States, of the common fundamental values.

14. The Assembly also recalls that the current enforcement and monitoring procedures aimed at upholding the values of human rights, the rule of law and democracy, set up by the Council of Europe or the European Union, rely on co-operation with national authorities and institutions. The Assembly therefore expresses concern that, if taken from the perspective of national authorities, the multiple recommendations produced by the various European bodies may result in institutional fatigue and compromise the ability to develop a sound public policy.

15. The Assembly considers that a sound political commitment has been expressed by the Council of Europe and the European Union to making more effective use of existing standards and procedures in order to create an enabling environment for the effective realisation of human rights and the freedoms of citizens. The Assembly believes, however, that a number of practical arrangements could usefully reinforce the above political commitments, clarify and optimise their respective roles and missions and, at the same time, remove or minimise the risk in the long term of double standards and duplication of mechanisms or action undertaken. It recalls, in line with its pre-

vious recommendations, that unnecessary duplication of work in the field of human rights, the rule of law and democracy shall be avoided.

16. Therefore, the Assembly invites the European Union, in the framework of its existing procedures and its initiatives to ensure compliance with the values guaranteed in Article 2 of the Treaty on European Union, to:

16.1. support the effective implementation of benchmarks at European level, using the Council of Europe's « rule of law standards », including the case law of the European Court of Human Rights, relevant recommendations of the Committee of Ministers, standards and opinions of the Venice Commission (including the « Rule of Law Checklist ») and recommendations, opinions and/or conclusions of other relevant Council of Europe bodies;

16.2. use the available reports, opinions or recommendations of the Council of Europe's advisory or monitoring bodies, not only citing them as references in the documents produced by the European Union bodies, but taking into account the final conclusions of these bodies in the assessment by the institutions of the European Union to determine whether rule of law issues arise, as well as to guide proposals for any action to be taken;

16.3. when assessing whether the rule of law deficiency has been remedied or has ceased to exist, liaise with the relevant Council of Europe bodies which issued the opinion or the recommendation to ensure consistency of views and conclusions. The initiative for political action in the event of alleged non-compliance with the European Union legal framework would remain with the European Union, with the Council of Europe offering legal and technical assessment in compliance with its monitoring or advisory bodies' competences;

16.4. provide for safeguards in any mechanism of the European Union, to ensure that the assessment or action of the European Union will not affect existing procedures arising from Council of Europe

advisory or monitoring mechanisms, along similar lines to Article 53 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

17. The Assembly welcomes the increased participation of the European Union in the work of a number of Council of Europe bodies, which contributes to strengthening consistency in the respective organisations' approaches in the fields addressed and in relation to the countries concerned. This sound co-operation must continue without necessarily leading to formal institutional arrangements. However, in a number of cases, establishing a formal basis would not only help to reinforce the concept of shared values in the field of human rights, the rule of law and democracy, but would also avoid the risk of fragmentation and dividing lines in the application of standards in Europe.

18. Therefore, with a view to developing the European Union's participation in the Council of Europe's monitoring bodies, the Assembly calls on the European Union to:

18.1. resume the negotiation process of accession to the European Convention on Human Rights in order to ensure the convergence of human rights standards all over Europe;

18.2. accede to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173) and speed up the negotiations on its participation in GRECO, with a view to contributing to more co-ordinated anti-graft policies in Europe.

19. Furthermore, with a view to the accession of the European Union to the European Social Charter (revised) (ETS No. 163) that has been repeatedly called for by the European Parliament, the Assembly calls on the European Union to increase the convergence of European Union law with the European Social Charter and calls on the member States to introduce an accession clause into the European Social Charter to allow for accession by the European Union.

20. In addition, the Resolution of the European Parliament on a European Union mechanism for democracy, rule of law and fundamental rights gives national parliaments an important role in the envisaged mechanism and calls for a reinforced interparliamentary dialogue between the European Parliament and national parliaments. Like the European Parliament, the Assembly is convinced that national parliaments are, upstream, well-positioned to identify shortcomings and frame indicators to measure compliance with the shared values. However, it also considers that, downstream, the lack of information in national parliaments on recommendations made by the various European institutions in the context of rule of law compliance mechanisms is detrimental to the consolidation of the system of protection of human rights and the rule of law in Europe.

21. The Assembly considers that, as a pan-European forum for interparliamentary dialogue whose adopted texts provide guidance to national governments and parliaments on the standards to be promoted in Europe, it could be the privileged place for regular interaction between the European Union institutions and the national parliamentary delegations which sit in the Assembly. Thus, it stands ready to hold an annual parliamentary debate on the rule of law, which would provide a timely opportunity to bring European decision-makers and monitoring bodies closer to national parliaments.

22. Therefore, the Assembly decides to invite the European Union to co-operate

on establishing an annual parliamentary debate on the rule of law, using the Parliamentary Assembly platform to:

22.1. better inform national parliaments about the conclusions and recommendations of the various reports on member States' compliance with the standards of human rights, the rule of law and democracy produced by the Council of Europe and the European Union, and by doing so to contribute to converting recommendations, advice and conclusions into national compliance policies;

22.2. enable national parliaments to inform the European institutions about their priority issues;

22.3. help to create a common feeling that a country's situation is not unique and that the same problems are shared by others.

23. The Assembly calls on the European Parliament to reinforce their mutual cooperation in order to further strengthen the parliamentary dimension of rule of law-related matters.

24. Finally, the development of European Union rule of law mechanisms, ongoing initiatives and their implications for the Council of Europe deserve further analysis and reflection at the level of the Assembly itself with regard to the potential impact on its own mode of operation in terms of compatibility with its own procedure for monitoring the obligations and commitments entered into by the member States.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2273 (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. En octobre 2016, le Parlement européen adoptait une résolution proposant que l'Union européenne crée un mécanisme complet, contraignant et permanent pour superviser la situation de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme dans les 28 États membres et assurer le respect des valeurs fondamentales de l'Union consacrées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne et l'exécution des Traités européens dans les États membres. En l'absence de mesures prises par les institutions compétentes de l'Union européenne, le Parlement européen, dans une résolution du 14 novembre 2018, a

réitéré son appel à la création de ce mécanisme sans tarder.

2. L'Assemblée parlementaire reconnaît qu'une telle initiative est légitime et cohérente du point de vue de l'Union européenne, le Parlement européen constatant lui-même que les instruments existants mis en oeuvre à la fois par la Commission européenne et le Conseil européen ont une portée limitée.

3. L'Assemblée considère que l'initiative du Parlement européen, qui reste en discussion, nécessite une réflexion sérieuse dans la mesure où le mécanisme envisagé se réfère expressément au cadre du Conseil de l'Europe et tend à créer des synergies entre les deux organisations. De par sa portée et son contenu, le mécanisme proposé ne manquerait pas d'avoir un impact clair sur le Conseil de l'Europe, son acquis normatif et les mécanismes d'application de ses conventions: ce mécanisme fait référence à l'acquis du Conseil de l'Europe et inclut dans sa «base juridique» plusieurs conventions du Conseil de l'Europe – en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) et la Charte sociale européenne (révisée) (STE no 163) – à laquelle l'Union européenne n'est pas Partie; certains organes du Conseil de l'Europe seront appelés à collaborer avec l'Union européenne dans le cadre de ce mécanisme – la Commission européenne

(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). Voir également la Recommandation 2151 (2019).

pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

4. L'Assemblée rappelle que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'appuient sur des normes strictes en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie pour atteindre leurs objectifs institutionnels respectifs. Depuis le Mémoire d'accord de 2007, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont développé un partenariat stratégique fondé sur ces valeurs communes, qui rendent indispensables la synergie et la convergence des actions. Aujourd'hui, les deux organisations ont la responsabilité partagée de maintenir l'efficacité de leurs cadres juridiques respectifs, en veillant à ce que tout chevauchement de compétences ne crée pas de conflit, et en veillant à ce que cet ensemble de valeurs fondamentales et de principes communs soit interprété de manière cohérente, afin d'éviter une fragmentation de la compréhension des valeurs fondamentales et de leur mise en oeuvre sur le continent européen.

5. À de nombreuses reprises ces dernières années, l'Assemblée a pris position sur les moyens de réaliser la complémentarité des actions des deux organisations, notamment dans la Résolution 1427 (2005) et la Recommandation 1696 (2005) «Initiative de créer une agence des droits fondamentaux de l'Union européenne», la Recommandation 1744 (2006) «Suivi du Troisième Sommet: le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne», la Résolution 1756 (2010) et Recommandation 1935 (2010) «Nécessité d'éviter la duplication des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne», la Résolution 1836 (2011) et la Recommandation 1982 (2011) sur l'impact du traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, la Recommandation 2027 (2013) «Programmes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme: des synergies, pas des doubles emplois», la Résolution 2029 (2015) et la

Recommandation 2060 (2015) sur la mise en oeuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et la Résolution 2041 (2015) et la Recommandation 2065 (2015) sur les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe.

6. L'Assemblée réaffirme avec force qu'aux termes du Mémoire d'accord de 2007, la coopération entre les deux organisations se fondera sur «les principes d'indivisibilité et d'universalité des droits de l'homme, le respect des normes définies en la matière par les textes fondamentaux des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et la préservation de la cohésion du système de protection des droits de l'homme en Europe». En outre, «l'Union européenne considère le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme» et que «le Conseil de l'Europe restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe». Elle se félicite de ce que de nombreuses conventions du Conseil de l'Europe ainsi que des recommandations du Comité des Ministres contiennent des normes considérées aujourd'hui comme des acquis communautaires, sans que la logique opérationnelle de l'Organisation soit remise en question. Le Mémoire d'accord invitait, en outre, les institutions de l'Union européenne à citer les normes pertinentes du Conseil de l'Europe «comme référence dans les documents de l'Union européenne» et à prendre en compte les décisions et conclusions des organes du Conseil de l'Europe lorsque cela est pertinent.

7. Le Conseil de l'Europe dispose d'un nombre important d'organes habilités à collecter des données auprès des États membres, à évaluer le respect des obligations générales et des engagements spécifiques ou conventionnels par les États membres ou à formuler des observations et recommandations relatives à la gouvernance démocratique, à l'État de droit et aux droits de l'homme à l'attention des États membres. L'Assemblée relève que le Conseil de l'Europe agit en tant que partenaire de l'Union européenne, en fournis-

sant la base au processus décisionnel de l'Union européenne en ce qui concerne les pays qui sont également des États membres du Conseil de l'Europe. La contribution du Conseil de l'Europe aux initiatives actuelles de l'État de droit de l'Union européenne, notamment avec les avis de la Commission de Venise, s'est avérée substantielle.

8. L'Assemblée rappelle que depuis 1993 elle dispose d'une procédure de suivi des obligations et des engagements pris par les États membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, dont la mise en oeuvre incombe à la commission de suivi. L'ensemble des États membres peuvent faire l'objet d'une telle procédure. En outre, lorsque cette procédure est clôturée, un dialogue postsuivi est établi avec l'État concerné. Cette procédure permet l'examen des questions relatives au fonctionnement des institutions démocratiques dans les États membres. Elle permet enfin de garantir le respect des obligations contractées par les États membres qui ne font pas l'objet de procédures de suivi spécifiques par le biais de rapports d'examen périodique, effectués pays par pays.

9. L'Assemblée invite l'Union européenne à se référer aux travaux de la commission de suivi en tant que de besoin.

10. Il importe que l'Assemblée veille à ce que ses propres travaux pertinents constituent également une source de référence pour l'Union européenne dans le cadre de ses diverses procédures ou initiatives en vigueur en matière d'État de droit, y compris les travaux de la commission de suivi de l'Assemblée et les travaux pertinents de ses commissions générales, en particulier les conclusions spécifiques à un pays précis et les recommandations adressées dans les rapports et résolutions thématiques qui visent un pays précis.

11. L'Assemblée reconnaît que la coopération mise sur pied entre le Conseil de l'Europe et les institutions et agences de l'Union européenne, en particulier avec l'Agence des droits fondamentaux, s'est révélée positive et a permis de renforcer le cadre européen de promotion des droits fondamentaux et la confiance mutuelle sur laquelle repose la coopération entre les États européens.

12. En réponse aux préoccupations croissantes exprimées au sein de l'Union européenne vis-à-vis du déficit démocratique de plusieurs de ses États membres, certains mécanismes de contrôle de l'État de droit de l'Union européenne ont été déclenchés et d'autres initiatives visant à contrôler le respect de l'État de droit ont été prises, qui impliquent différentes institutions de l'Union, sont basés sur différents paradigmes et diffèrent par leur nature et leurs effets coercitifs.

13. Réagissant aux initiatives antérieures de l'Union européenne visant à instaurer des mécanismes de suivi du respect de l'État de droit ou des droits de l'homme, l'Assemblée a souvent exprimé sa réserve et mis en évidence les risques de duplication des mécanismes et des normes, de fragmentation ou d'incohérence des normes applicables, de «forum shopping», ainsi que de gaspillage des ressources budgétaires limitées, lorsqu'un tel mécanisme existait déjà dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle considère par conséquent qu'il est fondamental de maintenir la primauté du Conseil de l'Europe dans l'évaluation du respect des valeurs fondamentales communes par les États membres de l'Union européenne, de même que pour les États non membres de l'Union européenne.

14. L'Assemblée rappelle également que les procédures actuelles d'application et de contrôle du respect des valeurs des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie, qu'elles aient été établies par le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne, reposent sur une coopération avec les autorités et institutions nationales. Par conséquent, l'Assemblée se déclare préoccupée par le fait que, si elles sont considérées du point de vue des autorités nationales, les nombreuses recommandations formulées par les diverses institutions européennes, risquent de provoquer une fatigue institutionnelle et de compromettre la capacité d'élaborer une politique publique judicieuse.

15. L'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont exprimé leur engagement politique ferme en faveur d'une utilisation plus efficace des normes et des procédures existantes afin de créer un environnement propice à

la réalisation effective des droits et des libertés des citoyens. L'Assemblée estime toutefois qu'un certain nombre d'arrangements pratiques pourraient utilement conforter les engagements politiques susmentionnés, clarifier et optimiser les rôles et missions respectifs, et, parallèlement, éliminer ou minimiser, à long terme, le risque de duplication des normes et des mécanismes, de double emploi dans les actions entreprises. Elle rappelle, dans le droit fil de ses recommandations antérieures, que tout chevauchement inutile d'activités dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie doit être évité.

16. C'est pourquoi l'Assemblée invite l'Union européenne, dans le cadre de ses procédures existantes et ses initiatives visant à assurer le respect des valeurs garanties à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne:

16.1. à soutenir la mise en oeuvre effective d'indicateurs de référence à l'échelle européenne, en utilisant les «normes de l'État de droit» du Conseil de l'Europe, y compris la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les recommandations pertinentes du Comité des Ministres, les normes et avis de la Commission de Venise (y compris la «Liste des critères de l'État de droit») et les recommandations, avis et/ou conclusions des autres organes pertinents du Conseil de l'Europe;

16.2. à utiliser les rapports, avis ou recommandations disponibles des organes consultatifs ou de suivi du Conseil de l'Europe, non seulement en les citant comme référence dans les documents produits par les instances de l'Union européenne, mais en prenant en compte les conclusions finales de ces organes dans l'évaluation que les institutions de l'Union européenne conduisent afin de déterminer si des problèmes liés à l'État de droit se posent, ainsi que d'orienter les propositions pour toute action à entreprendre;

16.3. lorsqu'elle évalue si le manquement à l'État de droit a été corrigé ou a cessé d'exister, de se mettre en rapport avec les instances compétentes du Conseil

de l'Europe qui ont rendu l'avis ou la recommandation, afin d'assurer la cohérence des points de vue et des conclusions. L'initiative d'une action politique en cas de non-respect présumé du cadre juridique de l'Union européenne incomberait à l'Union européenne, le Conseil de l'Europe offrant une évaluation juridique et technique dans le respect des compétences de ses organes consultatifs ou de suivi;

16.4. à prévoir que tout mécanisme de l'Union européenne comporte des garanties stipulant 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, à l'instar de l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

17. L'Assemblée se félicite de la participation accrue de l'Union européenne aux travaux de plusieurs organes du Conseil de l'Europe, ce qui contribue à renforcer la cohérence des approches des deux organisations dans les domaines abordés et s'agissant des pays concernés. Cette bonne coopération doit se poursuivre sans nécessairement conduire à des arrangements institutionnels formels. Toutefois, dans un certain nombre de cas, l'établissement d'une base formelle contribuerait non seulement à renforcer le concept de valeurs partagées dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie, mais également à éviter le risque de fragmentation et de division dans l'application des normes en Europe.

18. Par conséquent, s'agissant de développer la participation de l'Union européenne aux organes de suivi du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle l'Union européenne:

18.1. à reprendre le processus de négociation en vue de son adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'assurer la convergence des normes relatives aux droits de l'homme dans l'ensemble de l'Europe;

18.2. à adhérer à la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) et

accélérer les négociations sur sa participation au GRECO, en vue de contribuer à une meilleure coordination de la lutte contre la corruption en Europe;

19. En outre, en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne (révisée) (STE no 163), à laquelle le Parlement européen a appelé à plusieurs reprises, l'Assemblée invite l'Union européenne à renforcer la convergence du droit de l'Union européenne avec la Charte sociale européenne et appelle les États membres à insérer une clause d'adhésion dans la Charte sociale européenne pour permettre à l'Union européenne d'y adhérer.

20. Par ailleurs, la Résolution du Parlement européen sur un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux confère aux parlements nationaux un rôle important dans le mécanisme envisagé et appelle à un dialogue interparlementaire renforcé entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Comme le Parlement européen, l'Assemblée est convaincue que les parlements nationaux sont, en amont, bien placés pour identifier les lacunes et définir les indicateurs permettant de mesurer le respect des valeurs communes. Mais elle considère également que, en aval, le manque d'informations des parlements nationaux sur les recommandations formulées par les diverses institutions européennes dans le cadre des mécanismes de conformité de l'État de droit est préjudiciable à la consolidation du système de protection des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe.

21. L'Assemblée considère qu'en tant que forum paneuropéen de dialogue interparlementaire, dont les textes adoptés fournissent des orientations aux gouvernements et aux parlements nationaux quant aux normes à promouvoir en Europe, elle pourrait être le lieu privilégié d'une interaction régulière entre les institutions de l'Union européenne et les délégations parlementaires nationales qui siègent à l'As-

semblée. Ainsi, elle se tient prête à tenir un débat parlementaire annuel sur l'État de droit, qui offrirait un moment opportun pour rapprocher les décideurs et organes de contrôle européens des parlements nationaux.

22. En conséquence, l'Assemblée décide d'inviter l'Union européenne à coopérer à la mise en place d'un débat parlementaire annuel sur l'État de droit, en utilisant la tribune de l'Assemblée parlementaire, visant:

22.1. à permettre de mieux informer les parlements nationaux des conclusions et recommandations des divers rapports portant sur le respect par les États membres des normes relatives aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie produits par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, et à contribuer ainsi à convertir les recommandations, avis et conclusions en politiques nationales de conformité;

22.2. à permettre aux parlements nationaux d'informer les institutions européennes sur leurs questions prioritaires;

22.3. à aider à créer un sentiment commun que la situation d'un pays n'est pas unique et que les mêmes problèmes sont partagés par d'autres.

23. L'Assemblée invite le Parlement européen à renforcer leur coopération mutuelle s'agissant de développer la dimension parlementaire des questions liées à l'État de droit.

24. Enfin, le développement de mécanismes de l'Union européenne concernant l'État de droit, les initiatives en cours et leurs implications pour le Conseil de l'Europe méritent une analyse et une réflexion plus approfondies au niveau de l'Assemblée elle-même en ce qui concerne l'impact potentiel sur son propre mode de fonctionnement en termes de compatibilité avec sa propre procédure de suivi des obligations et engagements souscrits par les États membres.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2273 (2019) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

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

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Nell'ottobre 2016 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione proponendo che l'Unione europea istituisca un meccanismo completo, vincolante e permanente per monitorare la situazione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani nei 28 Stati membri e per garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea, sanciti dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, nonché l'attuazione dei Trattati europei negli Stati membri. A seguito dell'assenza di azione da parte delle istituzioni competenti dell'Unione europea, il Parlamento europeo, in una risoluzione del

14 novembre 2018, ha ribadito la propria richiesta di istituire senza indugi un tale meccanismo.

2. L'Assemblea parlamentare riconosce che tale iniziativa è legittima e coerente dal punto di vista dell'Unione europea; il Parlamento europeo stesso osserva che gli strumenti esistenti messi in atto sia dalla Commissione europea sia dal Consiglio europeo hanno una portata limitata.

3. L'Assemblea ritiene che l'iniziativa del Parlamento europeo, attualmente ancora in discussione, necessiti di una seria riflessione in quanto il meccanismo proposto fa espresso riferimento al quadro del Consiglio d'Europa e mira a creare sinergie tra le due organizzazioni. Il meccanismo proposto, per il suo contenuto e la sua portata, avrebbe un chiaro impatto sul Consiglio d'Europa, sul suo acquis normativo e sui meccanismi di attuazione delle sue convenzioni: il meccanismo fa infatti riferimento all'acquis del Consiglio d'Europa e ricomprende nella sua « base giuridica » svariate convenzioni del Consiglio d'Europa – in particolare la Convenzione europea sui diritti umani (STE n. 5) e la Carta sociale europea (rivista) (STE n. 163) – di cui l'Unione europea non è Parte; in base a questo meccanismo, determinati organismi del Consiglio d'Europa saranno chiamati a collaborare con l'Unione europea: la Commissione europea

(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). V. anche Raccomandazione 2151 (2019).

per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), il Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ).

4. L'Assemblea ricorda che il Consiglio d'Europa e l'Unione europea poggiano su norme rigorose in materia di diritti umani, di Stato di diritto e di democrazia per raggiungere i rispettivi obiettivi istituzionali. Sin dal 2007, con il Memorandum d'intesa, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea hanno sviluppato un partenariato strategico basato su questi valori comuni, che rendono indispensabile la sinergia e la convergenza delle azioni. Oggi, ambedue le organizzazioni hanno una responsabilità condivisa nel sostenere l'efficacia dei rispettivi quadri giuridici, garantendo che qualsiasi sovrapposizione di competenze non crei conflitti e assicurando che questo insieme di valori e principi fondamentali condivisi sia interpretato in maniera coerente, al fine di evitare la frammentazione della concezione dei valori fondamentali e della loro attuazione nel continente europeo.

5. In molte occasioni negli ultimi anni, l'Assemblea ha preso posizione su come realizzare la complementarità d'azione tra le due organizzazioni, in particolare nella Risoluzione 1427 (2005) e nella Raccomandazione 1696 (2005) « Piani per istituire un'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea », nella Raccomandazione 1744 (2006) « Seguiti del terzo vertice: il Consiglio d'Europa e l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea », nella Risoluzione 1756 (2010) e nella Raccomandazione 1935 (2010) sulla necessità di evitare la duplicazione dei lavori del Consiglio d'Europa da parte dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, nella Risoluzione 1836 (2011) e nella Raccomandazione 1982 (2011) sull'impatto del trattato di Lisbona sul Consiglio d'Europa, nella Raccomandazione 2027 (2013) « Programmi dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa sui diritti umani: sinergie non duplicazioni », nella Risoluzione 2029 (2015) e nella Raccomandazione 2060 (2015) sull'attuazione del Memorandum d'intesa tra il Consiglio

d'Europa e l'Unione europea, nella Risoluzione 2041 (2015) e nella Raccomandazione 2065 (2015) sulle istituzioni europee e i diritti umani in Europa.

6. L'Assemblea ribadisce con forza che, in base al Memorandum d'intesa del 2007, la cooperazione tra le due organizzazioni sarà basata sui « principi di indivisibilità e universalità dei diritti umani, il rispetto delle norme sancite in questo campo dai testi fondamentali delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, in particolare la Convenzione per la Protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e il mantenimento della coesione del sistema di protezione dei diritti umani in Europa. » Inoltre, « l'Unione europea considera il Consiglio d'Europa come la fonte di riferimento a livello europeo in materia di diritti umani » e « il Consiglio d'Europa rimarrà il punto di riferimento in materia di diritti umani, di stato di diritto e democrazia in Europa ». Si compiace del fatto che molte convenzioni del Consiglio d'Europa, nonché raccomandazioni del Comitato dei Ministri, contengano norme considerate oggi come acquis comunitario, senza mettere in discussione la logica operativa dell'Organizzazione. Il Memorandum d'intesa ha inoltre invitato le istituzioni dell'Unione europea a citare le pertinenti norme del Consiglio d'Europa « come riferimento nei documenti dell'Unione europea » e a prendere in considerazione le decisioni e le conclusioni degli organismi del Consiglio d'Europa « ove pertinenti ».

7. Il Consiglio d'Europa dispone di un gran numero di organismi abilitati a raccogliere dati dagli Stati membri, a valutare l'osservanza degli obblighi generali e degli impegni specifici o contrattuali da parte degli Stati membri, o a formulare osservazioni e raccomandazioni in materia di *governance* democratica, Stato di diritto e diritti umani da portare all'attenzione degli Stati membri. L'Assemblea rileva che il Consiglio d'Europa agisce nella sua veste di *partner* dell'Unione europea, fornendo le basi per il processo decisionale dell'Unione europea in relazione ai paesi che sono anche Stati membri del Consiglio d'Europa. Il contributo del Consiglio d'Europa alle attuali iniziative dell'Unione europea in materia di Stato di diritto, con

particolare riferimento ai pareri della Commissione di Venezia, si è già dimostrato sostanziale.

8. L'Assemblea ricorda che nel 1993 si è dotata di una procedura di monitoraggio sugli obblighi e gli impegni assunti dagli Stati membri al momento dell'adesione al Consiglio d'Europa, della cui attuazione è responsabile il Comitato di controllo. Tutti gli Stati membri possono essere sottoposti a questa procedura. Inoltre, al momento della chiusura della procedura, si apre un dialogo post-controllo con lo Stato interessato. Tale procedura permette l'esame di questioni relative al funzionamento delle istituzioni democratiche negli Stati membri. Infine, assicura conformità agli obblighi assunti dagli Stati membri che non sono soggetti a specifiche procedure di controllo attraverso rapporti di revisione periodici realizzati per ogni singolo Stato.

9. L'Assemblea invita l'Unione europea a fare riferimento al lavoro della Comitato di controllo, ove necessario.

10. L'Assemblea dovrebbe garantire che il proprio lavoro in questo campo sia anche una fonte di riferimento per l'Unione europea nel quadro delle varie procedure o iniziative esistenti nel campo dello stato di diritto, compreso il lavoro del Comitato di controllo dell'Assemblea e anche il pertinente lavoro delle commissioni permanenti, in particolare specifiche risultanze riguardanti un Paese e raccomandazioni a uno Stato contenute in relazioni e risoluzioni tematiche specifiche.

11. L'Assemblea riconosce che la cooperazione instauratasi tra il Consiglio d'Europa e le istituzioni e le agenzie dell'Unione europea, in particolare con l'Agenzia per i diritti fondamentali, è stata positiva e ha rafforzato il quadro europeo per la promozione dei diritti fondamentali, nonché la fiducia reciproca su cui si basa la cooperazione tra Stati europei.

12. In risposta alle crescenti preoccupazioni sorte nell'ambito dell'Unione europea in merito al *deficit* democratico in alcuni dei suoi Stati membri, sono stati avviati alcuni meccanismi di controllo sullo stato di diritto nell'Unione europea e sono state prese altre iniziative volte a monitorare il rispetto della legalità, che coinvolgono varie istituzioni dell'Unione

europea e si basano su paradigmi diversi, che differiscono nella loro natura e nei loro effetti coercitivi.

13. A fronte di precedenti iniziative dell'Unione europea, volte a istituire meccanismi di controllo del rispetto dello Stato di diritto o dei diritti umani, l'Assemblea ha spesso manifestato le proprie riserve e ha posto in evidenza il rischio di ingenerare duplicazione di meccanismi e norme, frammentazione o incoerenza delle norme applicabili e ricerca della giurisdizione più favorevole (*forum shopping*), nonché di sprecare limitate risorse di bilancio laddove meccanismi simili esistessero già nel quadro del Consiglio d'Europa. Pertanto, ritiene essenziale mantenere il primato del Consiglio d'Europa nella valutazione del rispetto dei valori fondamentali comuni da parte degli Stati membri dell'Unione europea, nonché degli Stati non membri dell'Unione europea.

14. L'Assemblea ricorda inoltre che le attuali procedure di esecuzione e monitoraggio, volte a difendere i valori dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia, istituite dal Consiglio d'Europa o dall'Unione europea, si fondano sulla cooperazione con le autorità e le istituzioni nazionali. L'Assemblea esprime pertanto preoccupazione per il fatto che, se considerate dal punto di vista delle autorità nazionali, le molteplici raccomandazioni formulate dai vari organi europei possano provocare stanchezza istituzionale e compromettere la capacità di sviluppare valide politiche pubbliche.

15. L'Assemblea ritiene che il Consiglio d'Europa e l'Unione europea abbiano espresso un fermo impegno politico a fare un uso più efficace delle norme e delle procedure esistenti, al fine di creare un clima favorevole per l'effettiva realizzazione dei diritti umani e delle libertà dei cittadini. L'Assemblea crede, tuttavia, che un certo numero di meccanismi concreti potrebbero rafforzare utilmente gli impegni politici di cui sopra, chiarire e ottimizzare rispettivi ruoli e missioni e, parallelamente, eliminare o minimizzare, nel lungo termine, l'esistenza di doppioni tra le norme e i meccanismi e la duplicazione di azioni intraprese. Ricorda, in linea con le precedenti raccomandazioni, che bisogna evitare inutili duplicazioni del lavoro

nel campo dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia.

16. L'Assemblea, pertanto, invita l'Unione europea, nel quadro delle sue procedure esistenti e delle sue iniziative finalizzate a garantire il rispetto dei valori garantiti dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, a:

16.1. sostenere l'effettiva attuazione di parametri di riferimento a livello europeo, utilizzando i « parametri dello Stato di diritto » del Consiglio d'Europa, ivi compresa la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, le pertinenti raccomandazioni del Comitato dei Ministri, i parametri e i pareri della Commissione di Venezia (compresa la « Lista di controllo per lo Stato di diritto ») e raccomandazioni, pareri e/o conclusioni di altri organi competenti del Consiglio d'Europa;

16.2. utilizzare le relazioni, i pareri o le raccomandazioni elaborate dagli organi consultivi o di monitoraggio del Consiglio d'Europa, non solo citandoli con rimando nei documenti prodotti dagli organi dell'Unione europea, ma anche tenendo conto delle conclusioni finali di tali organismi nelle valutazioni effettuate dalle istituzioni dell'Unione europea per verificare se si pongono problemi legati al tema dello Stato di diritto, nonché per orientare le proposte per le azioni da intraprendere;

16.3. al momento di valutare se le mancanze in materia di Stato di diritto siano state corrette o superate totalmente, mantenere il collegamento con gli organi competenti del Consiglio d'Europa che hanno emesso il parere o la raccomandazione, per garantire la coerenza di opinioni e conclusioni. L'iniziativa di un'azione politica, in caso di presunta inosservanza del quadro giuridico dell'Unione europea, rimarrebbe prerogativa dell'Unione europea, mentre il Consiglio d'Europa offrirebbe una valutazione giuridica e tecnica in conformità con le competenze dei suoi organismi di monitoraggio o consultivi;

16.4. adoperarsi affinché in qualsiasi meccanismo dell'Unione europea vi siano

elementi atti a garantire 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, in analogia con l'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

17. L'Assemblea accoglie con favore la maggiore partecipazione dell'Unione europea alle attività di alcuni organismi del Consiglio d'Europa, ciò che contribuisce a rafforzare la coerenza negli approcci delle rispettive organizzazioni nei settori in questione e in relazione ai paesi interessati. Questa solida cooperazione deve continuare senza necessariamente portare ad accordi istituzionali formali. Tuttavia, in un certo numero di casi, l'elaborazione di una base formale non solo contribuirebbe a rafforzare il concetto di valori condivisi nel settore dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia, ma eviterebbe anche il rischio di frammentazione e di divisioni nell'applicazione delle norme in Europa.

18. Pertanto, al fine di sviluppare la partecipazione dell'Unione europea agli organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, l'Assemblea invita l'Unione europea a:

18.1. riprendere il processo negoziale di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo al fine di garantire la convergenza delle norme in materia di diritti umani in tutta l'Europa;

18.2. aderire alla Convenzione di diritto penale sulla corruzione (STE n. 173) e accelerare i negoziati sulla sua partecipazione al GRECO, al fine di contribuire a un maggior coordinamento delle politiche anti-corruzione in Europa.

19. Inoltre, in vista dell'adesione dell'Unione europea alla Carta sociale europea (rivista) (STE n. 163), che è stata ripetutamente sollecitata dal Parlamento europeo, l'Assemblea chiede all'Unione europea di accrescere la convergenza tra il diritto dell'UE e la Carta sociale europea e invita gli Stati membri a introdurre una clausola di adesione alla Carta sociale

europea per consentirvi l'adesione da parte dell'Unione europea.

20. Inoltre, la risoluzione del Parlamento europeo su un meccanismo dell'Unione europea per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali conferisce ai parlamenti nazionali un ruolo importante in detto meccanismo e richiede un dialogo interparlamentare rafforzato tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Come il Parlamento europeo, anche l'Assemblea è convinta che i parlamenti nazionali siano, a monte, nella posizione ottimale per individuare le inadeguatezze e definire gli indicatori di riferimento per misurare il rispetto dei valori condivisi. Ritiene tuttavia che, a valle, la mancanza di informazioni nei parlamenti nazionali sulle raccomandazioni formulate dalle varie istituzioni europee nel contesto dei meccanismi di conformità dello Stato di diritto sia pregiudizievole per il consolidamento del sistema di protezione dei diritti umani e dello Stato di diritto in Europa.

21. L'Assemblea ritiene che, nella sua qualità di *forum* paneuropeo per il dialogo interparlamentare, i cui testi adottati forniscono orientamenti ai governi e ai parlamenti nazionali sulle norme da promuovere in Europa, potrebbe essere il luogo privilegiato per un'interazione regolare tra le istituzioni dell'Unione europea e le delegazioni parlamentari nazionali che si svolgono nell'Assemblea. Pertanto, è pronta a tenere un dibattito parlamentare annuale sullo Stato di diritto, che offrirebbe una tempestiva opportunità per avvicinare ai parlamenti nazionali i decisori e gli organismi di controllo europei.

22. Pertanto, l'Assemblea decide di invitare l'Unione europea a cooperare per

realizzare un dibattito parlamentare annuale sullo Stato di diritto, utilizzando la piattaforma dell'Assemblea parlamentare per:

22.1. informare meglio i parlamenti nazionali in merito alle conclusioni e alle raccomandazioni delle varie relazioni sulla ottemperanza degli Stati membri alle norme in materia di diritti umani, Stato di diritto e democrazia prodotte dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea, e contribuire, in tal modo, alla traduzione delle raccomandazioni, dei pareri e delle conclusioni in politiche nazionali di conformità;

22.2. consentire ai parlamenti nazionali di informare le istituzioni europee in merito alle loro questioni prioritarie;

22.3. contribuire a creare un sentire comune sul fatto che la situazione di un paese non è unica e che gli stessi problemi sono condivisi da altri.

23. L'Assemblea chiede al Parlamento europeo di rafforzare la reciproca cooperazione al fine di intensificare ulteriormente la dimensione parlamentare delle questioni relative allo Stato di diritto.

24. Infine, lo sviluppo di meccanismi dell'Unione europea in materia di Stato di diritto, le iniziative in corso e le loro implicazioni per il Consiglio d'Europa meritano ulteriori analisi e riflessioni a livello dell'Assemblea stessa, con particolare riferimento al potenziale impatto sul suo modo di operare in termini di compatibilità con la sua procedura di monitoraggio degli obblighi e degli impegni assunti dagli Stati membri.

