



Bruxelles, 17.7.2019
COM(2019) 343 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL
EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI
COMITETUL REGIUNILOR**

**Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii
Plan de acțiune**

I. INTRODUCERE

Uniunea Europeană are la bază un set de valori comune, printre care se numără drepturile fundamentale, democrația și statul de drept¹. Acestea reprezintă piatra de temelie a societăților noastre și a identității noastre comune. Democrația nu poate exista fără instanțe de judecată independente, care să garanteze protecția drepturilor fundamentale și a libertăților civile, nici fără o societate civilă activă și fără mijloace de comunicare în masă independente care să asigure pluralismul. Statul de drept este un principiu bine stabilit, ale cărui elemente centrale sunt definite în mod corespunzător. Aceste elemente centrale sunt aceleași în toate statele membre², în ciuda identităților naționale, a sistemelor și a tradițiilor juridice diferite pe care Uniunea este obligată să le respecte.

În conformitate cu principiile statului de drept, toate autoritățile publice trebuie să acționeze întotdeauna în limitele stabilite de lege, respectând valorile democrației și ale drepturilor fundamentale, precum și sub controlul unor instanțe de judecată independente și imparțiale. Statul de drept are un impact direct asupra vieții fiecărui cetățean: acesta reprezintă o condiție prealabilă pentru asigurarea egalității de tratament în fața legii și apărarea drepturilor individuale, pentru prevenirea abuzului de putere de către autoritățile publice și pentru tragerea la răspundere a factorilor de decizie. Respectarea statului de drept este, de asemenea, esențială pentru încrederea cetățenilor în instituțiile publice. Fără o astfel de încredere, societățile democratice nu pot funcționa. Prin statul de drept se înțelege măsura în care cei care elaborează legile pot fi trași la răspundere, cât de echitabil sunt aplicate legile și cât de eficace funcționează acestea. Astfel cum au recunoscut Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, acest concept include, de asemenea, aspecte instituționale, cum ar fi existența instanțelor de judecată independente și imparțiale³, precum și separarea puterilor în stat⁴. Hotărârile recente ale Curții de Justiție a Uniunii Europene au continuat să sublinieze faptul că statul de drept este esențial pentru ordinea juridică a UE⁵.

Proiectul european se bazează pe respectarea în permanență a statului de drept în toate statele membre. Aceasta este o condiție prealabilă pentru aplicarea efectivă a dreptului UE și pentru încrederea reciprocă între statele membre. Principiul statului de drept este, de asemenea, esențial pentru buna funcționare a Uniunii Europene ca spațiu de libertate, securitate și justiție și ca piață internă, în care legile se aplică în mod eficace și uniform și în care bugetele sunt cheltuite cu respectarea normelor aplicabile. Prin urmare, amenințările la adresa statului de drept contestă baza juridică, politică și economică a modului în care funcționează UE. Acesta este motivul pentru care promovarea și respectarea statului de drept reprezintă un imperativ central al activității Comisiei Europene în calitate sa de gardian al tratatelor. Deficiențele în ceea ce privește respectarea statului de drept într-un stat membru

¹ Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

² Statul de drept este consacrat la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană drept una dintre valorile fundamentale ale Uniunii care este comună statelor membre.

³ În conformitate cu articolul 19 din Tratatul privind Uniunea Europeană, statele membre au obligația de a asigura o protecție judiciară efectivă. După cum a statuat Curtea de Justiție, existența însăși a unei protecții jurisdicționale efective (a unui control jurisdicțional) „este inerentă existenței unui stat de drept”, cauza C-72/15, Rosneft.

⁴ Anexa la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul intitulată „Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept”, 11.3.2014, COM(2014) 158 final și jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, cauza C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas; cauza C-216/18 PPU, LM, cauza C-619/18, Comisia/Polonia (ordonanța din 17 decembrie 2018).

⁵ Hotărârea din 24 iunie 2019 în cauza C-619/18, Comisia/Polonia.

afectează alte state membre și UE în ansamblul său, iar Uniunea are un interes comun în soluționarea aspectelor legate de statul de drept, indiferent de locul în care apar.

Deși, în principiu, se consideră că toate statele membre respectă statul de drept în orice moment, provocările recente la adresa statului de drept din unele state membre au arătat că acest lucru nu poate fi considerat ca fiind de la sine înțeles. Astfel de provocări au generat preocupări cu privire la capacitatea Uniunii de a aborda situațiile de acest tip. Numeroase cazuri recente cu ecou la nivelul UE au avut legătură cu independența procesului judiciar. Alte exemple au inclus diminuarea rolului curților constituționale, utilizarea din ce în ce mai frecventă a ordonanțelor de urgență ale guvernului sau atacurile repetate ale unei puteri în stat la adresa alteia. Pe scară mai largă, corupția la nivel înalt și abuzul în serviciu sunt legate de situațiile în care puterea politică urmărește să se plaseze mai presus de statul de drept, în timp ce încercările de diminuare a pluralismului și de slăbire a unor gardieni esențiali, cum ar fi societatea civilă și mass-media independentă, reprezintă semne de avertizare în ceea ce privește amenințările la adresa statului de drept⁶.

În comunicarea sa din 3 aprilie 2019⁷, Comisia Europeană a prezentat o imagine de ansamblu a setului actual de instrumente pentru a aborda provocările cu care se confruntă statul de drept în cadrul Uniunii și a inițiat o dezbatere cu privire la modalitățile de consolidare a acestuia. La această dezbatere au participat instituții și organisme ale UE, state membre, organizații internaționale, rețele judiciare, societatea civilă și mediul academic, toate aducând contribuții valoroase. Concluziile clare care au rezultat în urma dezbaterii au fost importanța statului de drept și necesitatea unui set de instrumente ale UE mai solide privind statul de drept. Acest lucru reflectă o preocupare din ce în ce mai mare a instituțiilor UE în ceea ce privește statul de drept.

În mai 2019, la Sibiu, liderii europeni s-au angajat în unanimitate că vor „continua să protejeze modul nostru de viață, democrația și statul de drept”⁸. Consiliul European a confirmat angajamentul de la Sibiu în Agenda sa strategică adoptată la 21 iunie 2019⁹. Prin urmare, este necesar ca aspectele referitoare la statul de drept să aibă o prioritate mai mare în cadrul Consiliului European și al Consiliului. Respectarea statului de drept a ocupat un loc important în dezbaterile din timpul legislaturii 2014-2019 a Parlamentului European¹⁰, precum și în programele președințiilor Consiliului¹¹. De asemenea, aceasta a constituit o temă importantă a campaniei electorale europene din 2019. Partidele politice europene au început să analizeze posibilitatea excluderii din cadrul acestora a partidelor care pun în pericol statul de drept și valorile comune ale UE.

⁶ La un nivel mai general, pe lângă evoluțiile politice, evoluțiile tehnologice sau societale pot crea, de asemenea, noi provocări la adresa statului de drept în următorii ani, de exemplu în ceea ce privește inteligența artificială și utilizarea sa în domenii sensibile, cum ar fi sistemele de justiție.

⁷ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu - Consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii – Situația actuală și posibile etape ulterioare [COM(2019)163 final].

⁸ Ibid.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ În octombrie 2016, Parlamentul European a adoptat o rezoluție prin care solicita un mecanism de monitorizare la nivelul Uniunii privind democrația, statul de drept și drepturile fundamentale.

¹¹ A se vedea, de exemplu, programul trioului de președinții ale Consiliului pentru perioada 1 ianuarie 2019 - 30 iunie 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/ro/pdf>

Cu toate că această dezbatere va trebui să continue¹², prezenta comunicare stabilește acțiuni concrete pe termen scurt și mediu. Unele acțiuni pot fi inițiate imediat, în timp ce altele vor trebui dezvoltate în continuare ca direcție de acțiune esențială pentru viitoarea Comisie, viitorul Parlamentul European și viitorul Consiliu. Consolidarea statului de drept în Uniune este și trebuie să rămână un obiectiv-cheie pentru toate părțile.

II. STATUL DE DREPT: O VALOARE COMUNĂ PENTRU EUROPENI

De la comunicarea din aprilie, dezbaterea privind statul de drept s-a intensificat. Comisia a beneficiat de o gamă largă de contribuții și reflecții. Aceasta a primit 60 de contribuții scrise¹³ din partea actorilor instituționali naționali, din cadrul UE și internaționali, precum și din partea societății civile și a mediului academic. De asemenea, Comisia a participat la conferințe și dezbateri la nivel european și în capitalele statelor membre. Contribuțiile au subliniat importanța statului de drept și necesitatea respectării sale în întreaga UE. De asemenea, acestea au confirmat relevanța și complementaritatea celor trei piloni ai promovării, prevenirii și răspunsului, stabiliți în comunicarea din aprilie. Unele părți au considerat că dezvoltarea setului de instrumente este prioritară, în timp ce altele au considerat că o mai bună aplicare a instrumentelor existente ar avea deja un impact semnificativ. Un număr mic de contribuții au pus sub semnul întrebării dimensiunea europeană a acestei chestiuni. Acest lucru reflectă realitatea potrivit căreia importanța statului de drept în funcționarea UE, cât și pentru cetățenii și întreprinderile din Uniune, nu poate fi considerată ca fiind de la sine înțeleasă și ar trebui promovată și explicată în continuare. De asemenea, aceasta subliniază că este important să se demonstreze că acțiunea UE este obiectivă, proporțională și nediscriminatorie și că un răspuns oficial al UE ar trebui să intervină numai atunci când sistemele naționale de control și echilibru nu funcționează.

În plus, în aprilie 2019, Comisia a efectuat un sondaj Eurobarometru în toate statele membre. Rezultatele arată un sprijin covârșitor pentru statul de drept, cu diferențe limitate între statele membre¹⁴. Importanța principiilor-cheie ale statului de drept a fost recunoscută de peste 80 % dintre cetățeni în toate statele membre¹⁵. Alte concluzii esențiale au fost sprijinul puternic pentru importanța mass-mediei și a societății civile în menținerea posibilității ca politicienii aflați la putere să fie trași la răspundere, peste 85 % dintre europeni considerând că este important ca mass-media, jurnaliștii și societatea civilă să își poată desfășura activitatea în mod liber și să poată formula critici fără riscul de a fi intimidați.

Eurobarometrul a subliniat, de asemenea, faptul că europenii consideră că este important ca statul de drept să se aplice pe întreg teritoriul UE, 89 % dintre respondenți susținând necesitatea respectării statului de drept în toate celelalte state membre ale UE.

¹² De exemplu, Consiliul a planificat o revizuire în toamna anului 2019 a propriului dialog privind statul de drept în timpul președinției finlandeze.

¹³ Un rezumat al contribuțiilor este disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_ro

¹⁴ Eurobarometrul special 489 – Statul de drept: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

¹⁵ Legalitatea, securitatea juridică, egalitatea în fața legii, separarea puterilor în stat, interzicerea caracterului arbitrar, sancțiunile pentru corupție și protecția jurisdicțională efectivă de către instanțe de judecată independente.

De asemenea, europenii au solicitat îmbunătățirea procesului prin care se asigură respectarea statului de drept, un procent semnificativ de peste 80 % dintre respondenți exprimându-și sprijinul pentru aducerea unor îmbunătățiri principiilor esențiale ale statului de drept. Nevoia de îmbunătățire a fost exprimată într-o măsură semnificativă în ceea ce privește protecția judiciară efectivă, legalitatea și evitarea deciziilor arbitrare, precum și în ceea ce privește libertatea mass-mediei și societatea civilă.

Consultarea care a urmat comunicării din aprilie a reflectat, de asemenea, importanța statului de drept pentru cetățeni având în vedere faptul că multe organizații ale societății civile și mediul academic și-au exprimat disponibilitatea de a se implica în continuare în acțiuni de promovare a statului de drept și de prevenire a încălcării acestuia, precum și de a acționa în calitate de avertizori de integritate atunci când apar probleme. Unele exemple de acțiuni care au părut deosebit de interesante sunt organizarea de dialoguri cu cetățenii la nivelul UE, dezvoltarea unor programe de educație în domeniul statului de drept, cu surse accesibile și ușor de utilizat, precum și a unor platforme deschise pentru schimbul de informații și de alerte.

III. O RESPONSABILITATE COMUNĂ PENTRU TOATE STATELE MEMBRE ȘI INSTITUȚIILE UE

Responsabilitatea de a asigura respectarea statului de drept ca valoare comună îi revine în primul rând fiecărui stat membru. Asigurarea unei bune funcționări a propriului stat este o responsabilitate constituțională internă, însă totodată o responsabilitate față de Uniune și față de alte state membre. Principiul cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) din TUE] subliniază obligația statelor membre de a facilita îndeplinirea de către Uniune a sarcinilor sale și de a se abține de la măsuri care ar putea pune în pericol obiectivele Uniunii. De asemenea, acesta subliniază obligația Uniunii și a statelor membre de a-și acorda reciproc asistență, ceea ce înseamnă că este responsabilitatea tuturor instituțiilor UE să acorde o asistență proporțională statelor membre pentru a asigura respectarea statului de drept.

Comunicarea din aprilie a menționat că statul de drept este, de asemenea, unul dintre principiile care stau la baza acțiunii externe a UE și că acesta a devenit din ce în ce mai important în procesul de aderare la UE și în politica de vecinătate. Agenda strategică a Consiliului European confirmă că susținerea valorilor UE ar trebui să se afle în centrul relațiilor externe ale UE. Comisia sprijină deja în mod activ reformele în domeniul statului de drept în țările terțe.

O altă obligație esențială a statelor membre este de a garanta cetățenilor exercitarea drepturilor lor, în special prin accesul la justiție și la un proces echitabil. Articolul 19 din TUE le conferă instanțelor de judecată naționale și Curții de Justiție responsabilitatea de a asigura punerea deplină în aplicare a dreptului UE în toate statele membre și protecția juridică a drepturilor persoanelor în temeiul legislației respective. Astfel, rolul instanțelor de judecată naționale în aplicarea dreptului Uniunii este esențial, întrucât acestea sunt răspunzătoare în primul rând de aplicarea dreptului Uniunii și de inițierea procedurii preliminare prevăzute la articolul 267 din TFUE, pentru a asigura coerența și uniformitatea interpretării dreptului Uniunii. În acest sens, astfel cum a confirmat Curtea de Justiție a Uniunii Europene în jurisprudența sa recentă, garanția independenței judiciare este o obligație juridică care stă la baza statului de drept.

În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din TUE, protecția jurisdicțională efectivă de către instanțe de judecată independente este expresia concretă a valorii statului de drept. Pe

această dispoziție se bazează o serie de trimiteri preliminare din partea instanțelor de judecată naționale și de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în legătură cu care Comisia a sesizat Curtea. Deja în 2006, Curtea a statuat că noțiunea de „independență a sistemului judiciar” este un concept autonom al dreptului UE și că aceasta înseamnă că judecătorii trebuie să fie protejați împotriva oricărei intervenții externe susceptibile să pună în pericol soluționarea în mod independent de către aceștia a cauzelor cu care sunt sesizați¹⁶. Principiul a fost confirmat în 2018 și 2019 într-o serie de hotărâri importante. Curtea a statuat că statele membre sunt obligate de dreptul Uniunii să se asigure că instanțele lor de judecată îndeplinesc cerințele unei protecții jurisdicționale efective, o expresie concretă a statului de drept, și că independența instanțelor de judecată naționale este esențială pentru a asigura o astfel de protecție jurisdicțională¹⁷.

În alte hotărâri, Curtea a definit mai în detaliu cerințele privind garanțiile de independență și de imparțialitate, subliniind importanța lor capitală atât pentru buna funcționare a sistemului de cooperare judiciară constituit de mecanismul trimiterii preliminare prevăzut la articolul 267 din TFUE, cât și pentru instrumentele de drept derivat care se bazează pe principiul încrederii reciproce¹⁸. De asemenea, Curtea a emis măsuri provizorii de suspendare a reformelor naționale care ar fi afectat independența sistemului judiciar¹⁹. Mai recent, Curtea a stabilit că, deși organizarea justiției în statele membre intră în sfera de competență națională, statele membre trebuie să respecte obligațiile care decurg din dreptul UE atunci când își exercită această competență și, prin urmare, aceasta poate face obiectul controlului Curții de Justiție²⁰. Alte cauze introduse de instanțele naționale și de Comisie sunt pendinte în fața Curții și ar putea conduce la noi evoluții importante în jurisprudență.

Există, de asemenea, o jurisprudență în continuă evoluție a Curții care subliniază modul în care problemele sistematice legate de statul de drept pot avea un impact specific în domeniul finanțelor Uniunii²¹.

IV. ACȚIUNI DE CONSOLIDARE A STATULUI DE DREPT

Comunicarea din aprilie a stabilit setul de instrumente existente pentru a încuraja și a asigura respectarea statului de drept în UE. În urma evaluării experienței acumulate până în prezent, Comisia a identificat modalități de consolidare a acestui set de instrumente care se bazează pe trei piloni: promovarea unei culturi a statului de drept, prevenirea apariției sau aprofundării problemelor legate de statul de drept și găsirea celor mai bune modalități pentru furnizarea unui răspuns comun eficient atunci când a fost identificată o problemă semnificativă.

Este important să se reamintească în această privință principiile fundamentale care stau la baza acțiunii UE privind statul de drept. În primul rând, atât UE, cât și alte state membre au un interes legitim în ceea ce privește buna funcționare a statului de drept la nivel național. În

¹⁶ Cauza C-506/04, Wilson.

¹⁷ Cauza C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; cauza C-49/18, Escribano Vindel.

¹⁸ În ceea ce privește compunerea unei instanțe, numirea, durata funcției, precum și motivele de abținere, de recuzare și de revocare a membrilor săi, precum și regimul disciplinar aplicabil judecătorilor, cauza C-216/18 PPU, LM și cauza C-8/19 PPU, RH.

¹⁹ Cauza C-619/18 R, Comisia/Polonia, ordonanța din 17 decembrie 2018.

²⁰ Cauza C-619/18, Comisia/Polonia.

²¹ Din această jurisprudență fac parte deciziile preliminare privind necesitatea unei anchete eficace privind fraudă fiscală sau fraudarea fondurilor Uniunii (a se vedea, de exemplu, cauzele C-617/10, Åkerberg Fransson C-105/14, Taricco, C-42/17, M.A.S. și C-612/15, Kolev).

al doilea rând, responsabilitatea principală de a asigura respectarea statului de drept îi revine fiecărui stat membru, și întotdeauna ar trebui să se recurgă în primul rând la mecanismele naționale de remediere. În al treilea rând, în acest domeniu, UE trebuie să aibă un rol obiectiv și să trateze toate statele membre în mod egal; de asemenea, toate instituțiile UE trebuie să contribuie în conformitate cu rolul lor instituțional. În cele din urmă, scopul nu trebuie să fie impunerea unei sancțiuni, ci găsirea unei soluții care să protejeze statul de drept, cooperarea și sprijinul reciproc aflându-se în centrul preocupărilor – fără a exclude un răspuns eficace, proporțional și disuasiv în ultimă instanță.

Promovarea: consolidarea cunoștințelor și a unei culturi comune a statului de drept

Cea mai bună garanție pentru respectarea valorilor noastre comune este existența unei culturi politice și juridice solide în sprijinul statului de drept în fiecare stat membru. Totuși, nu se poate presupune că acest lucru este întotdeauna valabil. Evoluțiile politice din mai multe state membre au condus la cazuri în care principii cum ar fi separarea puterilor în stat, cooperarea loială între instituții și respectarea opoziției sau a independenței judiciare par să fi fost subminate – uneori ca urmare a unor opțiuni de politică deliberate. Lipsa de informații și cunoștințele generale limitate ale publicului cu privire la provocările cu care se confruntă statul de drept constituie un teren fertil pentru astfel de evoluții. Sondajul Eurobarometru a arătat că mai mult de jumătate dintre europeni nu se simt suficient de bine informați cu privire la valorile fundamentale ale UE.

Aceste lacune trebuie remediate prin acțiuni proactive de promovare a statului de drept în UE, atât la nivel profesional, cât și în rândul publicului larg. Astfel de acțiuni ar urmări să integreze statul de drept în discursul politic național și european, atât prin diseminarea cunoștințelor despre cerințele și standardele dreptului UE și despre importanța statului de drept pentru cetățeni și întreprinderi, cât și prin responsabilizarea părților interesate care își manifestă interesul pentru promovarea temelor referitoare la statul de drept. Pentru ca cetățenii și întreprinderile să aprecieze rolul și importanța sistemelor de justiție, acestea trebuie să fie moderne și accesibile. De asemenea, încrederea reciprocă în sistemele judiciare ale celeilalte părți este deosebit de importantă, aceasta constituind o condiție prealabilă pentru o piață unică pe deplin funcțională.

Intenția Consiliului de a discuta propria sa abordare privind statul de drept, în toamna anului 2019, în cursul președinției finlandeze, ar putea aduce îmbunătățiri utile în ceea ce privește promovarea statului de drept în rândul statelor membre²².

Societatea civilă, mass-media, mediul academic și sistemele de învățământ din statele membre pot juca toate un rol important în asigurarea includerii statului de drept în dezbaterile publice și în programele de învățământ. O provocare majoră în această privință este de a promova o cultură a statului de drept în rândul publicului larg, astfel cum se recunoaște în Recomandarea Consiliului privind promovarea valorilor comune²³. Comisia a primit contribuții din partea organizațiilor societății civile care și-au exprimat disponibilitatea de a aprofunda această activitate²⁴. Comisia va da curs ideii privind organizarea unui eveniment anual pe tema statului de drept în scopul unui dialog cu și între organizațiile societății civile și factorii de decizie politică de la nivelul UE. Comisia va continua, de asemenea, să acorde o atenție deosebită încercărilor de a pune presiune asupra

²² A se vedea introducerea și secțiunea următoare privind prevenirea.

²³ Recomandarea Consiliului din 22 mai 2018 privind promovarea valorilor comune, a educației favorabile incluziunii și a dimensiunii europene a predării, 2018/C 195/0, JO 7.6.2018.

²⁴ A se vedea secțiunea II de mai sus.

societății civile și mass-mediei independente, precum și să susțină în continuare activitatea acestora. În contextul noului cadru financiar multianual, chiar dacă aceste programe nu sunt specifice statului de drept, Comisia a propus un cadru de finanțare mai solid și mai coerent pentru astfel de activități în cadrul viitorului program „Drepturi și valori”²⁵ și al programului „Europa creativă”²⁶. Comisia invită Parlamentul European și Consiliul să adopte rapid programele menționate, astfel încât implementarea acestora să poată începe la timp. În plus, ar trebui încurajată în continuare cercetarea finanțată de UE în domeniul statului de drept, iar rezultatele proiectelor în curs ar trebui diseminate în mod corespunzător.

Transparența și accesul la informații sunt instrumente esențiale pentru societatea civilă și mass-media în cadrul sistemului național de control și echilibru. Legislația privind transparența și accesul la informații trebuie să fie aplicată în mod efectiv în toate statele membre și la nivelul UE²⁷. Pentru a spori vizibilitatea statului de drept, Comisia intenționează să elaboreze o strategie de comunicare specifică privind statul de drept, inclusiv pentru a face accesibile informațiile relevante în toate limbile oficiale și pentru a explica în mod clar importanța statului de drept pentru Uniune în ansamblul său și pentru cetățeni și întreprinderi.

Rețelele europene joacă deja un rol important în promovarea și schimbul de idei și de bune practici²⁸. În cadrul sistemului judiciar, rețele cum ar fi Rețeaua Europeană a Președinților Curților Supreme de Justiție ale UE, Asociația Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme din UE, Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare și Rețeaua europeană de formare pentru judecători ar trebui să fie sprijinite pentru a promova în continuare statul de drept. Sprijinul oferit de Comisie tuturor acestor rețele ar trebui să acorde prioritate proiectelor care promovează statul de drept, cu o atenție deosebită în cazul statelor membre care se confruntă cu probleme legate de statul de drept²⁹. Cooperarea mai strânsă între instituțiile responsabile de supravegherea constituțională ar trebui, de asemenea, încurajată și sprijinită, inclusiv în ceea ce privește activitățile Conferinței Curților Constituționale Europene. Rețeaua europeană a ombudsmanilor ar putea, de asemenea, să facă schimb de experiență și de bune practici privind promovarea bunei administrări și să contribuie la colectarea și difuzarea datelor relevante.

La un nivel mai general, autoritățile judiciare naționale joacă, de asemenea, un rol important în promovarea standardelor privind statul de drept. Participarea consiliilor naționale ale magistraturii, a judecătorilor și a procurorilor la dezbaterile naționale privind reformele judiciare este, în sine, o parte importantă a sistemului național de control și echilibru.

²⁵ Comisia a propus alocarea sumei de 641 de milioane EUR pentru implementarea programului „Drepturi și valori” pentru perioada 2021-2027.

²⁶ Comisia a propus alocarea sumei de 1,85 miliarde EUR pentru implementarea programului „Europa creativă” pentru perioada 2021-2027, inclusiv până la 160 de milioane EUR pentru componentele trans-sectoriale. Cele patru priorități ale sale includ promovarea activităților care au scopul de „a spori caracterul liber, diversificat și pluralist al peisajului mediatic, jurnalismul de calitate și alfabetizarea mediatică”. Unul dintre obiective este de a asigura o finanțare stabilă pentru proiectele privind libertatea mass-mediei și pluralismul mass-mediei.

²⁷ Printre acestea se numără Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 și accesul sectorial la informații în temeiul dreptului UE. Obligațiile naționale generale decurg, de asemenea, din Convenția europeană a drepturilor omului.

²⁸ Acestea includ, de asemenea, organisme consultative pentru rețelele judiciare ale Consiliului Europei, cum ar fi Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) și Consiliul consultativ al procurorilor europeni (CCPE).

²⁹ În cadrul programului „Justiție”, Comisia acordă granturi de funcționare anumitor rețele europene din domeniul justiției, care au încheiat acorduri-cadru de parteneriat cu Comisia. Alte rețele beneficiază de finanțare din diverse programe și proiecte ale UE.

Parlamentele naționale joacă, de asemenea, un rol esențial în asigurarea statului de drept în statele membre, atât în calitate de legislatori, cât și în ceea ce privește tragerea la răspundere a executivului. Parlamentul European, Conferința organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii ale parlamentelor Uniunii Europene și Conferința președinților parlamentelor din UE ar putea acorda prioritate dialogului interparlamentar privind chestiunile legate de statul de drept, de exemplu prin intermediul unui eveniment anual. Statul de drept ar putea constitui, de asemenea, o temă în cadrul dezbaterilor parlamentare naționale privind chestiuni legate de UE. Comisia este pregătită să contribuie la stimularea acestui dialog. Schimburile parlamentare bilaterale și sprijinul, de exemplu, cu privire la bunele practici din perspectiva unei mai bune reglementări (cum ar fi elaborarea de politici bazate pe date concrete sau transparența procedurilor) sau grupurile parlamentare privind statul de drept ar aduce, de asemenea, beneficii.

Comunicarea din aprilie a subliniat contribuția care ar putea rezulta din intensificarea cooperării cu **Consiliul Europei**. Memorandumul de înțelegere dintre Consiliul Europei și Uniunea Europeană din 2007 conferă Consiliului Europei un rol specific de „standard de referință pentru drepturile omului, statul de drept și democrația în Europa”, iar UE s-a angajat să țină seama de activitatea acestuia. Respectând pe deplin responsabilitățile instituționale și politice ale ambelor instituții, Comisia intenționează să continue această cooperare și să sporească participarea UE în cadrul organismelor Consiliului Europei, astfel încât cooperarea la nivelul serviciilor să devină mai solidă și mai sistematică. UE este deja un participant activ în cadrul Consiliului Europei la mai multe niveluri, inclusiv prin calitatea de observator în Comisia de la Veneția³⁰ deținută de Comisia Europeană. Un pas suplimentar important este obținerea de către UE a statutului de observator în cadrul Grupului de state împotriva corupției din cadrul Consiliului Europei (GRECO). Comisia, de comun acord cu Consiliul, a luat măsurile necesare pentru a solicita statutul de observator³¹, care i-a fost acordat în iulie 2019³². UE acordă fonduri substanțiale pentru activitățile pe care le desfășoară Consiliul Europei³³.

Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului³⁴ va reprezenta un semnal politic puternic privind angajamentul Uniunii față de statul de drept și privind sprijinul său pentru convenție și pentru sistemul aferent acesteia de asigurare, în special prin mijloace judiciare, a respectării legii. Comisia și-a intensificat eforturile pentru reluarea negocierilor de aderare³⁵.

De asemenea, Comisia va intensifica și mai mult cooperarea cu **alte instituții internaționale** care activează în domeniul statului de drept, și va institui o cooperare mai strânsă și mai sistematică la nivelul serviciilor. Printre acestea se numără Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), care activează în domeniul statului de drept ca

³⁰ Comisia pentru democrație prin drept sau Comisia de la Veneția este un organism consultativ în cadrul Consiliului Europei, format din experți independenți în domeniul dreptului constituțional.

³¹ Decizia (UE) 2019/1086 a Consiliului din 18 iunie 2019, JO L 171, 26.6.2019, p. 115–116.

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³³ În 2018, finanțarea din diverse programe ale UE a fost de 27,5 milioane EUR în angajamente.

³⁴ Acest lucru este prevăzut la articolul 6 alineatul (2) din TUE.

³⁵ În avizul său A-2/13 din 18 decembrie 2014, Curtea de Justiție a precizat că anumite aspecte ale primului proiect de acord, dintre care unele sunt complexe din punct de vedere juridic și politic, nu sunt compatibile cu tratatele. Aceste obiecții vor impune Uniunii să negocieze modificări la proiectul de acord de aderare pentru a permite Uniunii să încheie acordul și să adere la Convenția europeană a drepturilor omului. După o perioadă de reflecție, Comisia s-a consultat cu grupul de lucru al Consiliului cu privire la soluțiile posibile pentru problemele ridicate în avizul Curții. Aceste consultări au progresat bine, iar Comisia speră că vor fi îndeplinite în curând condițiile necesare pentru reluarea negocierilor.

parte a activității sale privind democratizarea, și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), cu care cooperarea ar putea viza beneficiile socio-economice ale statului de drept.

Activitatea Raportorului special al ONU privind independența judecătorilor și a avocaților, a Oficiului Națiunilor Unite pentru criminalitate organizată și droguri, care asigură secretariatul Convenției împotriva corupției, precum și a Băncii Mondiale a contribuit, de asemenea, la dezbateră în cadrul comunității internaționale privind statul de drept și implicațiile acestuia.

Organizațiile internaționale, cum ar fi Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, lucrează la această chestiune din perspectiva dezvoltării economice și a importanței statului de drept în contextul general al climatului de afaceri și de investiții. Comitetul Economic și Social European a subliniat, de asemenea, necesitatea de a acorda mai multă atenție aspectelor economice ale statului de drept. Semestrul european pentru coordonarea politicilor economice a ținut seama de relevanța statului de drept pentru mediul de afaceri în activitatea sa de promovare a reformelor structurale de stimulare a creșterii economice în domenii precum sistemele de justiție eficiente și lupta împotriva corupției – o legătură recunoscută, de asemenea, de Banca Centrală Europeană și de partenerii sociali europeni, care subliniază importanța statului de drept ca garanție pentru cetățenii, angajatorii și lucrătorii europeni.

Comisia intenționează să valorifice disponibilitatea tuturor acestor actori de a se implica în promovarea statului de drept.³⁶

Comisia:

- va utiliza pe deplin posibilitățile de finanțare a activităților societății civile și ale mediului academic prin care se sprijină consolidarea unei culturi a statului de drept, în special în rândul publicului larg, și va da curs ideii privind organizarea unui eveniment anual pe tema statului de drept, deschis părților interesate de la nivel național și organizațiilor societății civile;
- va consolida cooperarea cu Consiliul Europei, inclusiv cu Comisia de la Veneția și GRECO, și va explora continuarea sprijinului pentru acesta în ceea ce privește prioritățile UE privind statul de drept;
- va consolida cooperarea cu alte organizații internaționale, cum ar fi Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică;
- va valorifica cooperarea cu rețelele judiciare și alte rețele europene pentru a promova standardele privind statul de drept, inclusiv orice sprijin care poate fi solicitat în legătură cu cooperarea dintre curțile constituționale;
- va elabora o strategie specifică de comunicare publică privind statul de drept, inclusiv prin actualizarea site-ului dedicat statului de drept, astfel încât acesta să devină un punct de referință pentru toate informațiile relevante.

Comisia invită:

- Parlamentul European și parlamentele naționale să dezvolte o cooperare interparlamentară specifică privind aspectele legate de statul de drept, la care Comisia ar putea contribui;

³⁶ A se vedea, de exemplu, declarația partenerilor sociali europeni privind statul de drept din 8 mai 2019.

- Consiliul și statele membre să elaboreze modalități de promovare a standardelor privind statul de drept, inclusiv în contextul discuțiilor actuale sau viitoare privind statul de drept;
- statele membre să consolideze promovarea statului de drept la nivel național, regional și local, inclusiv prin intermediul educației și cu sprijinul societății civile;
- organizațiile societății civile și partenerii sociali să își continue monitorizarea și contribuția la discuțiile privind impactul și consecințele concrete ale deficiențelor statului de drept în domeniul lor de responsabilitate.

Prevenirea: cooperare și sprijin pentru consolidarea statului de drept la nivel național

Responsabilitatea principală de a asigura respectarea statului de drept la nivel național le revine statelor membre. Sistemul judiciar național, împreună cu celelalte componente ale sistemului național de control și echilibru, cum ar fi curțile constituționale și instituțiile de tipul „Avocatul Poporului”, reprezintă primele linii principale de apărare împotriva atacurilor la adresa statului de drept din partea oricărei ramuri a statului. Cu toate acestea, UE are un rol legitim de jucat în ceea ce privește sprijinirea autorităților naționale și asigurarea faptului că evoluțiile negative sunt abordate într-un stadiu incipient. Rolul instituțiilor UE ar trebui să fie acela de a facilita cooperarea și dialogul pentru a se evita ca problemele să ajungă în stadiul în care este necesar un răspuns formal în temeiul Cadrului privind statul de drept, prin proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau prin acțiuni prevăzute la articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

Pentru ca UE să își joace pe deplin rolul în această privință, instituțiile UE trebuie să cunoască și să înțeleagă mai bine evoluțiile din fiecare stat membru, printr-o monitorizare dedicată, pentru a putea identifica riscurile la adresa statului de drept, pentru a elabora soluții posibile și pentru a direcționa sprijinul cât mai devreme. O astfel de monitorizare ar trebui să vizeze evoluțiile și reformele legate de statul de drept din statele membre și să contribuie la controlarea caracterului durabil și ireversibil al reformelor adoptate ca urmare a intervenției UE, cum ar fi acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor sau mecanismul de cooperare și de verificare.

Prin urmare, pentru a consolida capacitatea UE, **Comisia intenționează să aprofundeze monitorizarea evoluțiilor legate de statul de drept din statele membre.** În cooperare cu statele membre și cu celelalte instituții ale UE, în funcție de necesități, aceasta va lua forma unui **ciclu de evaluare a statului de drept**, cu următoarele caracteristici:

(i) Domeniul de aplicare

Ciclu de evaluare ar urma să acopere toate diferitele componente ale statului de drept, inclusiv, de exemplu, problemele sistemice legate de procesul de adoptare a legislației, lipsa unei protecții judiciare efective în cadrul instanțelor independente și imparțiale sau nerespectarea separării puterilor în stat³⁷. În cadrul evaluării ar urma să se examineze, de asemenea, capacitatea statelor membre de a combate corupția și, în cazul în care există o legătură cu aplicarea legislației UE, să se analizeze problemele în ceea ce privește pluralismul mass-mediei și alegerile. Există, de asemenea, o legătură cu monitorizarea asigurării efective a respectării legislației UE, în special a capacității tuturor entităților care joacă un rol în asigurarea respectării legislației UE de a-și îndeplini sarcinile: instanțe,

³⁷ De exemplu, în această categorie ar intra acțiunile și declarațiile publice prin care se atacă anumiți judecători sau sistemul judiciar în ansamblu.

parchete, autorități de aplicare a legii, autorități independente, administrații publice cu rol de supraveghere, instituții de tipul „Avocatul Poporului”, instituții pentru drepturile omului și apărători ai drepturilor omului³⁸.

Deși monitorizarea ar urma să vizeze toate statele membre, aceasta ar trebui să fie mai intensă în statele membre în care s-au identificat riscuri de regres sau deficiențe specifice³⁹.

(ii) Surse de informații

Ciclul de evaluare ar urma să se bazeze pe o utilizare coerentă a surselor de informații existente, punându-se astfel un accent mai mare pe o serie de domenii relevante pentru statul de drept. Este necesar ca toți actorii – atât instituționali, cât și din cadrul societății civile – să facă schimb de informații și să își facă auzită poziția. Există numeroase surse de informații, printre care se numără organismele Consiliului Europei, ale Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa și ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, precum și organismele UE, cum ar fi Agenția pentru Drepturi Fundamentale⁴⁰. Această agenție, în domeniul de competență al căreia intră drepturile din sfera statului de drept, cum ar fi dreptul la o cale de atac eficientă, a creat Sistemul de informații al UE privind drepturile fundamentale (EFRIS) pentru a facilita accesul la informațiile și rapoartele relevante existente referitoare la situația din statele membre. Aceste surse diverse de informații ar putea fi utilizate mai bine, reunite și completate cu mai multă eficacitate decât în prezent. Formele specifice pe care le-ar putea lua o astfel de monitorizare consolidată vor trebuie să fie elaborate, inclusiv în cooperare cu autoritățile naționale și cu celelalte instituții ale UE, și ar trebui să implice un proces continuu de colectare de informații și de dialog cu autoritățile naționale și cu părțile interesate.

(iii) Implicarea statelor membre și a părților interesate

Pe lângă recurgerea la surse relevante, Comisia **va invita toate statele membre să continue schimbul reciproc de informații și dialogul referitor la aspecte legate de statul de drept**, cum ar fi reforma sistemului judiciar, combaterea corupției și procesul legislativ, sau referitor la măsuri de sprijinire a societății civile și a mass-mediei independente ca actori ai statului de drept. O parte dintre aceste aspecte sunt discutate în prezent în cadrul semestrului european, atunci când sunt legate de factori esențiali de creștere. Acest dialog va fi completat de o abordare mai focalizată pe statul de drept, care va include și alte aspecte legate de acest domeniu. Cooperarea ar trebui să se desfășoare cu o regularitate și intensitate mai mari în statele membre în care provocările legate de statul de drept sunt mai evidente, obiectivul fiind, după cum s-a menționat anterior, găsirea de soluții bazate pe cooperare la problemele apărute înainte de escaladarea acestora.

Astfel, ar trebui creată **o rețea de puncte naționale de contact în statele membre** pentru dialogul privind aspectele legate de statul de drept. Această rețea ar urma să se bazeze pe

³⁸ Capacitatea efectivă de asigurare a respectării legii a administrațiilor și a autorităților din statele membre depinde de o serie de elemente esențiale, în special de: (i) competențele de asigurare a respectării legii și de adoptare a unor măsuri reparatorii, (ii) cerințele privind capacitatea/resursele, (iii) cerințele de independență, atunci când este necesar, (iv) procedurile de asigurare a respectării legii și (v) cooperarea între autoritățile din diferite state membre.

³⁹ Pentru identificarea riscurilor și a deficiențelor specifice, este deosebit de relevantă Lista de verificare privind statul de drept a Comisiei de la Veneția.

⁴⁰ În acest sens, legitimitatea și relevanța deplină a datelor furnizate de organizații internaționale de drept public, cum ar fi Consiliul Europei și organismele acestuia, au fost recunoscute, printre altele, de Curtea de Justiție.

punctele de contact existente în domeniile relevante pentru statul de drept, cum ar fi rețelele de puncte de contact naționale din domeniul justiției și al combaterii corupției, pe care le-ar putea integra⁴¹. Rețeaua ar servi drept forum pentru discuții referitoare la chestiuni orizontale, inclusiv, după caz, referitoare la posibilele evoluții ale setului de instrumente ale UE privind statul de drept, precum și pentru schimbul de informații și de bune practici. Persoanele de contact vor constitui puncte focale pentru dialogul bilateral cu fiecare stat membru și vor contribui la pregătirea și colectarea informațiilor relevante pentru raportul privind statul de drept (a se vedea mai jos). Rețeaua punctelor naționale de contact ar putea constitui un forum de alertă timpurie cu privire la reformele legate de statul de drept și pentru discuții între statele membre.

Organismele relevante ale Consiliului Europei, OSCE și OCDE, precum și rețelele judiciare ar putea fi, de asemenea, invitate să își prezinte expertiza și punctele de vedere, inclusiv Rețeaua președinților Curților Supreme de Justiție din UE, Asociația consiliilor de stat și a instanțelor administrative supreme din UE și Rețeaua europeană a consiliilor superioare ale magistraturii.

Acest proces de dialog este deosebit de relevant pentru detectarea timpurie a problemelor potențiale legate de statul de drept, deoarece un cadru bine stabilit și regulat contribuie la o mai bună înțelegere și la reducerea la minimum a riscului de confruntare. De asemenea, dialogul poate oferi statelor membre ocazia de a discuta reformele sensibile privind statul de drept în faza de pregătire, ținând cont inclusiv de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Standardele elaborate de Curte pot servi drept punct de reper pentru semnalarea cazurilor de reforme care ar trebui abordate cu precauție (de exemplu reforme care pot avea un efect negativ – și poate neintenționat – asupra independenței magistraților sau a autorităților de reglementare). Dialogul va contribui la identificarea eventualei necesități de a solicita sprijin sau expertiză externă cu privire la evoluții naționale specifice.

(iv) Raportul anual privind statul de drept

Pentru a asigura transparența și informarea necesare și pentru a menține statul de drept pe agenda politică a UE, Comisia intenționează să publice un raport anual privind statul de drept, în care să prezinte sintetic situația din statele membre. Pe baza surselor diverse descrise mai sus, raportul ar urma să furnizeze o **sinteză a evoluțiilor semnificative** din statele membre și de la nivelul UE, inclusiv a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și alte informații pertinente, cum ar fi părțile relevante din tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană și din rapoartele de țară elaborate în cadrul semestrului european. Ar fi o ocazie de a prezenta stadiul actual al proceselor formale privind statul de drept, precum și activitatea instituțiilor UE în materie de promovare a standardelor privind statul de drept și de dezvoltare a unei culturi a statului de drept. Raportul ar putea evidenția cele mai bune practici și identifica problemele recurente. Evaluarea ar urma să se limiteze la aspectele cu relevanță directă pentru statul de drept în UE.

Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană, care oferă date comparative privind independența, calitatea și eficiența sistemelor naționale de justiție, ar putea, la rândul

⁴¹ Statele membre ar trebui să desemneze punctele de contact, care ar putea fi situate, de exemplu, în administrația publică sau în sistemul judiciar. Există deja o serie de structuri similare care sprijină colectarea de informații de către Comisie pentru tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană și pentru dialogul cu statele membre privind politicile anticorupție.

său, să fie dezvoltat și îmbunătățit în continuare, inclusiv pentru a acoperi mai bine domeniile relevante legate de statul de drept, cum ar fi justiția penală și administrativă.

Raportul privind statul de drept ar putea servi, de asemenea, drept contribuție la dialogul cu Parlamentul European și cu Consiliul și la dialogul din cadrul acestor două instituții.

(v) *Dialoguri interinstituționale privind statul de drept*

Ciclul de evaluare ar putea contribui la menținerea unei dezbateri dinamice și la îmbunătățirea în continuare a instrumentelor de consolidare a statului de drept. Acesta ar putea constitui o contribuție importantă la lucrările **Parlamentului European** și ale **Consiliului**, în mod ideal în contextul unui calendar regulat și coerent de cooperare interinstituțională.

Parlamentul European și Consiliul ar putea utiliza Raportul anual al Comisiei privind statul de drept în cadrul propriilor discuții și dezbateri. În ceea ce privește Consiliul, evaluarea ar putea, de exemplu, oferi informații pentru discuțiile din cadrul său pe tema statului de drept sau ar putea face obiectul unei analize în cadrul concluziilor Consiliului. În acest context, Comisia salută discuțiile apropiate referitoare la abordarea Consiliului privind statul de drept, preconizate să aibă loc în cursul președinției finlandeze în a doua jumătate a anului 2019, care, împreună cu discuțiile în curs privind un mecanism de evaluare *inter pares*, ar putea contribui la realizarea unor sinergii relevante. Raportul anual privind statul de drept ar putea, de asemenea, să constituie baza unor dezbateri în cadrul Parlamentului European și al Consiliului. Activitatea instituțiilor va fi mult mai eficace dacă va lua forma unui proces comun, care ar putea fi, de asemenea, urmat de activități diferite desfășurate în cadrul diferitelor instituții. Alte instituții ale UE, cum ar fi Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, ar putea, de asemenea, să contribuie la acest proces.

Comisia așteaptă cu interes intensificarea colaborării cu Parlamentul European, cu Consiliul și cu statele membre în lunile următoare și este gata să utilizeze orice posibilitate prevăzută în tratate pentru a spori cunoașterea reciprocă a sistemelor naționale. Cu toate acestea, în calitate de gardian al tratatelor, Comisia trebuie, de asemenea, să își păstreze autonomia în ceea ce privește atât conținutul, cât și calendarul propriilor evaluări. O idee repetată apărută în contextul dezbaterii privind statul de drept a fost aceea de a înființa, în afara Comisiei sau a instituțiilor UE, un grup de experți independenți care să furnizeze evaluări specializate și obiective privind provocările legate de statul de drept, în timp ce alte propuneri vizează crearea unei noi agenții specifice. Cu toate acestea, astfel de abordări ridică o serie de probleme în ceea ce privește legitimitatea, echilibrul contribuțiilor și răspunderea pentru rezultate. Comisia utilizează deja toate sursele legitime de informații și de expertiză și efectuează verificări încrucișate ale diferitelor surse de informații – și va continua să facă acest lucru –, însă expertiza externă nu poate înlocui o evaluare realizată chiar de Comisie, în special atunci când concluziile Comisiei ar putea sta la baza unor acte care au consecințe juridice și financiare și care ar putea fi contestate la Curtea de Justiție. De asemenea, nici Parlamentul European și nici Consiliul nu pot delega procese decizionale unor organisme externe. Trebuie să se mențină autoritatea și răspunderea instituțiilor, astfel cum sunt stabilite în echilibrul instituțional prevăzut în tratate.

În fine, Comisia invită, de asemenea, **partidele politice europene** să se asigure că membrii lor naționali acordă atenția cuvenită respectării statului de drept și integrează accentul pus pe statul de drept în programele lor paneuropene. Regulamentul nr. 1141/2014 privind statutul

și finanțarea partidelor politice europene și a fundațiilor politice europene⁴² impune ca acestea să respecte, în special în programul și în activitățile lor, valorile pe care se întemeiază Uniunea, astfel cum sunt formulate la articolul 2 din TUE⁴³. În cazurile în care Comisia are motive să considere că respectarea acestor valori ar putea fi pusă la îndoială, aceasta ar putea solicita Autorității pentru partidele politice europene și fundațiile politice europene să verifice respectarea condițiilor prevăzute în regulament⁴⁴. Dacă Autoritatea stabilește că a existat o încălcare evidentă și gravă a acestor condiții, ar putea fi adoptată o decizie de anulare a înregistrării unui partid politic sau a unei fundații politice.

Comisia:

- va institui un ciclu de evaluare a statului de drept pentru a monitoriza situația statului de drept din statele membre; Pentru a sprijini acest proces, Comisia va pregăti un raport anual privind statul de drept, va dezvolta în continuare tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană și va consolida dialogul cu alte instituții ale UE, cu statele membre și cu părțile interesate.
- va institui un dialog specific cu toate statele membre referitor la aspecte relevante pentru statul de drept, inclusiv prin intermediul unei rețele de persoane de contact.

Comisia invită:

- statele membre să își desemneze punctele de contact naționale pentru dialogul și schimbul de informații privind aspectele legate de statul de drept;
- Parlamentul European și Consiliul să organizeze o dezbatere specifică a raportului anual al Comisiei privind statul de drept și să colaboreze cu Comisia în vederea stabilirii unei abordări integrate care să reunească într-un mod coerent activitatea instituțiilor privind depistarea timpurie și soluționarea problemelor legate de statul de drept;
- partidele politice europene să se asigure că membrii lor naționali respectă efectiv statul de drept.

Răspuns: asigurarea respectării la nivelul Uniunii în cazurile în care mecanismele naționale eșuează

Dezvoltarea abordării bazate pe promovare și prevenire ar trebui să sporească soliditatea UE și să contribuie la evitarea apariției unor provocări grave și persistente privind statul de drept pe viitor. Scopul este ca necesitatea unui răspuns la nivelul UE să fie redusă în mod semnificativ. Cu toate acestea, în cazul în care măsurile naționale de salvagardare a statului de drept nu par să aibă capacitatea de a răspunde amenințărilor la adresa statului de drept dintr-un stat membru, instituțiile UE și statele membre au responsabilitatea comună de a lua măsuri pentru a remedia situația. Acest lucru a fost, de asemenea, confirmat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

În hotărârile recente pronunțate în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și al procedurilor preliminare, **Curtea de Justiție** a clarificat și mai mult cerințele care

⁴² Regulamentul (UE, Euratom) 2019/493 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 martie 2019 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 1141/2014 în ceea ce privește o procedură de verificare cu privire la încălcări ale normelor privind protecția datelor cu caracter personal în contextul alegerilor pentru Parlamentul European.

⁴³ Articolul 3 litera (c) privind condițiile de înregistrare a partidelor politice.

⁴⁴ A se vedea articolul 10 alineatul (3), care stabilește mecanismul de verificare a îndeplinirii condițiilor și cerințelor privind înregistrarea.

decurg din legislația UE în ceea ce privește statul de drept și, în special, independența judiciară⁴⁵. Curtea a reafirmat importanța independenței sistemului judiciar și a respectării statului de drept pentru funcționarea eficace a UE și a dispus suspendarea actelor legislative naționale care, potrivit evaluării Comisiei, afectează independența sistemului judiciar și a stabilit că organizarea justiției de către statele membre trebuie să respecte obligațiile prevăzute în legislația UE. Aceste decizii au adăugat o dimensiune importantă proceselor privind statul de drept în curs la nivelul UE și au un rol important în rezolvarea acestor probleme. Există, de asemenea, o jurisprudență în continuă evoluție a Curții care subliniază modul în care problemele sistematice legate de statul de drept pot avea un impact specific în domeniul finanțelor Uniunii⁴⁶.

Comisia va utiliza în continuare această jurisprudență: este hotărâtă să aducă în fața Curții de Justiție problemele în materia statului de drept care afectează aplicarea legislației UE, atunci când aceste probleme nu au putut fi rezolvate prin intermediul sistemului național de control și echilibru. Bazându-se pe abordarea sa actuală privind asigurarea respectării legii⁴⁷ și pe jurisprudența din ce în ce mai bogată a Curții de Justiție a Uniunii Europene, Comisia va continua abordarea strategică a acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor legate de statul de drept, solicitând, ori de câte ori va fi necesar, aplicarea unor proceduri accelerate și a unor măsuri provizorii. De asemenea, Comisia va promova activ standardele stabilite în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv prin compilarea constatărilor relevante ale Curții.

După cum s-a subliniat în comunicarea din luna aprilie și în contribuțiile ulterioare, timpul este esențial atunci când se abordează o criză potențială a statului de drept. În cazul multor provocări legate de statul de drept, timpul este foarte important și cu cât este nevoie de mai mult timp pentru a le soluționa, cu atât mai mare este riscul ca acestea să prindă rădăcini și cu atât mai greu le este atât statului membru, cât și UE, să anuleze impactul negativ al acestora. Prin urmare, este important ca instituțiile UE să acționeze rapid și să aibă o abordare mai coerentă și mai concertată și, în special, ca procesele formale derulate în temeiul Cadrului pentru consolidarea statului de drept⁴⁸ și al articolului 7 din TUE să cuprindă proceduri și calendare mai clare.

În ceea ce privește **articolul 7 din TUE**, instituțiile ar trebui să conlucreze pentru a accentua caracterul colectiv al procesului decizional care are loc în cadrul acestora. Comisia salută intenția Consiliului de a conveni asupra unor proceduri noi în ceea ce privește audierile desfășurate în temeiul articolului 7. Acesta este un pas important în direcția asigurării unor proceduri mai eficiente. Ar fi deosebit de benefic dacă la nivelul Consiliului s-ar analiza posibilitatea ca discuțiile din cadrul Consiliului Afaceri Generale să fie îmbunătățite prin pregătirea lor la nivel tehnic într-un grup de lucru al Consiliului. Ar fi util, de asemenea, să

⁴⁵ A se vedea secțiunea III de mai sus. Trebuie menționat faptul că, în concluziile sale din cauza C-619/18, Comisia/Polonia, avocatul general a afirmat că se pot desfășura proceduri judiciare în paralel cu procedurile derulate în temeiul Cadrului UE din 2014 pentru consolidarea statului de drept sau al articolului 7 din TUE, chiar și în cazul în care procedurile menționate au același obiect.

⁴⁶ Această jurisprudență cuprinde decizii preliminare, inclusiv în ceea ce privește articolul 325 din TFUE, referitoare la necesitatea unei anchete eficace privind fraudă fiscală sau fraudarea fondurilor Uniunii (a se vedea, de exemplu, cauzele C-617/10, Åkerberg Fransson, C-105/14, Taricco, C-42/17 M.A.S. și C-612/15 Kolev).

⁴⁷ Acest lucru este în concordanță cu abordarea mai strategică a acțiunilor Comisiei de asigurare a respectării legislației stabilite în Comunicarea Comisiei din 2016 intitulată „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune”, JO C 18, 19.1.2017, p. 10–20.

⁴⁸ Acest cadru a fost recunoscut recent de Curtea de Justiție în jurisprudența sa drept un instrument care face parte integrantă din ordinea juridică a UE și care produce efecte juridice (Ordonanța Curții din 17 decembrie 2018 în cauza C-619/18 R).

se îmbunătățească procesul decizional în ceea ce privește etapele instituționale, cu norme procedurale clare. Pentru a se asigura echilibrul instituțional, Parlamentul European ar trebui să aibă posibilitatea de a-și susține cauza în procedurile pe care le-a inițiat. Ar putea fi luată în considerare și participarea externă ad-hoc a organismelor Consiliului Europei sau a altor experți externi.

Comisia va reflecta, de asemenea, cu privire la modalitățile de implicare și a altor instituții într-un stadiu incipient al procesului privind **Cadrul din 2014 pentru consolidarea statului de drept**, respectându-se, în același timp, necesitatea unui dialog confidențial cu statul membru în cauză la începutul procedurii⁴⁹. Obiectivul principal ar trebui să fie întotdeauna găsirea unor soluții cât mai curând posibil, însă, atunci când nu se reușește acest lucru, asigurarea faptului că Parlamentul European și Consiliul sunt ținute la curent cu toate informațiile și își pot exprima opinii în cunoștință de cauză înainte de a se ajunge într-un stadiu critic poate contribui la obținerea unei înțelegeri. Această perspectivă va fi coerentă cu o abordare mai colectivă a statului de drept în rândul instituțiilor.

O problemă critică o reprezintă evaluarea obiectivă continuă a situației, bazată pe cunoștințe de specialitate solide și informații relevante. Procesul trebuie să se bazeze și în continuare pe standardele publice și recunoscute privind statul de drept. Evaluarea și dialogul ar trebui să se bazeze pe toate sursele disponibile de **expertiză relevantă**, iar Comisia trebuie să își păstreze autonomia și independența în privința evaluării, în conformitate cu rolul său de gardian al tratatelor⁵⁰. Un stat membru care face obiectul unei proceduri privind statul de drept poate face apel la expertiza organismelor Consiliului Europei sau a altor organisme independente, nu numai ca mijloc de soluționare a problemei, ci și pentru a-și demonstra buna credință și a facilita un dialog constructiv⁵¹. Opinia unor astfel de organisme poate fi, de asemenea, solicitată în absența unor parametri clar definiți cu privire la o anumită chestiune.

Un element central al unei abordări eficace a UE cu privire la statul de drept și al spiritului de cooperare loială este asigurarea unei **perspective rapide de detensionare a situației sau de ieșire din procesul formal privind statul de drept**, imediat după ce statul membru în cauză a luat măsurile necesare pentru a restabili respectarea statului de drept. UE și celelalte state membre trebuie să dispună de asigurări suficiente cu privire la restabilirea durabilă a statului de drept. În acest scop, anunțarea intenției de a închide o procedură ar putea fi corelată cu sprijinirea de către Comisie a statului membru în cauză, pentru a se asigura că angajamentele sunt respectate și menținute efectiv, inclusiv printr-o monitorizare specifică a măsurilor subsecvente. Aceeași monitorizare a măsurilor subsecvente ar putea fi utilizată și după încheierea unor procese specifice, cum ar fi mecanismul de cooperare și de verificare⁵².

În paralel cu procedurile formale legate de statul de drept, ar putea fi necesare acțiuni în domenii specifice de activitate ale UE care ar putea fi afectate de deficiențele statului de drept din statele membre. Hotărârile recente ale Curții de Justiție au evidențiat, de exemplu,

⁴⁹ Primele etape ale dialogului prevăzut în Cadrul pentru consolidarea statului de drept nu sunt publice.

⁵⁰ În special organismele Consiliului Europei emit o serie de evaluări tehnice bazate pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a standardelor stabilite de aceasta. Cu toate acestea, nu există nicio limitare în ceea ce privește expertiza pe care Comisia o poate utiliza în cadrul evaluării sale.

⁵¹ Oportunitatea adresării unei solicitări directe Consiliului Europei și organismelor acestuia de către Comisie privind evaluarea anumitor aspecte din statele membre ar putea, de asemenea, necesita o analiză mai aprofundată.

⁵² Mecanismul de cooperare și de verificare a fost instituit ca măsură tranzitorie pentru monitorizarea reformei judiciare și a combaterii corupției în Bulgaria și în România în momentul aderării lor la Uniune în 2007. După încheierea acestui mecanism special, monitorizarea ar trebui să continue în cadrul instrumentelor orizontale.

impactul deficiențelor generalizate legate de independența sistemului judiciar asupra încrederii reciproce pe care se bazează instrumentele din spațiul de libertate, securitate și justiție⁵³.

Această abordare protectoare pentru funcționarea UE se află și la baza regulamentului propus de Comisie în 2018 pentru a se asigura protecția bugetului UE în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre⁵⁴. Pe lângă protecția intereselor financiare ale UE, o astfel de abordare ar putea fi necesară și în cazul altor politici ale UE, pentru a se evita sau a se corecta riscurile specifice legate de punerea în aplicare a legislației sau a politicilor UE. Comisia va analiza necesitatea unor măsuri suplimentare pentru a aborda impactul posibil al problemelor persistente legate de statul de drept asupra altor politici ale UE.

Procesului de protecție a intereselor financiare ale UE i s-ar putea aduce deja o serie de îmbunătățiri operaționale. Pe baza acțiunilor planificate în noua sa Strategie antifraudă⁵⁵, Comisia va analiza opțiunile de instituire a unei funcții de analiză a datelor care să reunească date din diferite surse referitoare la sistemele existente în statele membre destinate protejării intereselor financiare ale UE. Această funcție ar putea permite identificarea problemelor în materie de gestionarea riscurilor legate de interesele financiare ale UE și ar putea fi utilizată pentru a emite avertismente atunci când încep să apară comportamente repetitive problematice, cum ar fi o punere în aplicare lentă și limitată a rapoartelor Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) și, în viitor, o cooperare lentă și limitată cu Parchetul European (EPPO) sau existența unor structuri de control insuficiente la nivel național. Ideea ar fi să se intervină foarte devreme și să se stabilească dacă problema este limitată sau reflectă un comportament repetitiv. Acest sistem ar putea sprijini mecanismul menționat în propunerea Comisiei privind deficiențele generale ale sistemului statului de drept sau alte proceduri legate de protejarea intereselor financiare ale UE.

Comisia:

- își va exercita pe deplin competențele de gardian al tratatelor pentru a asigura respectarea cerințelor legislației UE referitoare la statul de drept;
- va continua să aplice o abordare strategică a acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, pornind de la jurisprudența din ce în ce mai bogată a Curții de Justiție a Uniunii Europene, și va promova standardele stabilite în cadrul acesteia, inclusiv prin compilarea constatărilor relevante ale Curții;
- va analiza modalitățile prin care alte instituții ale UE pot fi implicate mai regulat în punerea în aplicare a Cadrului din 2014 pentru consolidarea statului de drept;
- va sprijini statele membre pentru a le asigura o perspectivă rapidă de detensionare a situației sau de ieșire din procesul formal privind statul de drept, inclusiv printr-o monitorizare a măsurilor subsecvente;
- va analiza, până la sfârșitul anului 2020, dacă impactul problemelor persistente privind statul de drept asupra punerii în aplicare a politicilor UE necesită instituirea unor noi mecanisme, în plus față de regulamentul propus privind protecția bugetului Uniunii;
- va analiza, pornind de la Strategia sa antifraudă, posibilitatea dezvoltării unei funcții de

⁵³ Cauza C-216/18 PPU LM.

⁵⁴ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre, COM(2018) 324 final.

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

analiză a datelor care să contribuie la identificarea problemelor în materie de gestionarea riscurilor legate de protecția intereselor financiare ale UE. Va fi analizată și posibilitatea de a emite avertismente, în cazul în care este necesar, atunci când încep să apară comportamente repetitive problematice.

Comisia invită:

- Parlamentul European și Consiliul să reflecteze asupra intensificării unei abordări colective a instituțiilor cu privire la procedurile prevăzute la articolul 7 din TUE;
- Consiliul să își concretizeze intenția binevenită de a stabili norme procedurale mai clare și mai stabile pentru procesul prevăzut la articolul 7;
- Parlamentul European și Consiliul să adopte rapid Regulamentul privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre.

V. CONCLUZII ȘI ETAPELE URMĂTOARE

Respectarea statului de drept este o responsabilitate comună a tuturor instituțiilor UE, precum și a tuturor statelor membre. Toate părțile trebuie să își asume această responsabilitate și să își îndeplinească obligațiile. Pe lângă acțiunile care urmează să fie întreprinse în temeiul prezentei comunicări, Comisia se angajează să continue dezbaterile și să ia măsuri suplimentare în funcție de limitele competențelor sale. Obiectivul comun trebuie să fie dezvoltarea unei abordări strategice coordonate și coerente la nivelul întregii Uniuni, care să implice toate entitățile relevante. Printre elementele principale ale unei astfel de abordări strategice se numără promovarea unei culturi comune a statului de drept în întreaga UE, capacitatea efectivă de a aborda problemele într-un stadiu timpuriu prin măsuri preventive și angajamentul de a întreprinde acțiuni comune eficace ori de câte ori este necesar pentru a se limita problemele în cazul în care măsurile preventive sunt insuficiente.

Prezenta comunicare cuprinde o serie de angajamente și piste de reflecție care fac parte din planul de acțiune propus de Comisie. În următoarele luni, va fi necesară continuarea activității în acest domeniu, în cooperare cu celelalte instituții ale UE, cu statele membre și cu părțile interesate. În cursul dezbaterii au apărut diverse idei pozitive care merită o evaluare suplimentară și care contribuie la acțiuni concrete în viitor, în plus față de cele întreprinse în temeiul prezentei comunicări. Comisia invită toate părțile interesate să participe la această dezbatere și așteaptă cu interes dialogul cu Parlamentul nou-ales și cu Consiliul în privința adoptării unei abordări coordonate.

Între timp, Comisia va continua să își joace pe deplin rolul de gardian al tratatelor, adoptând măsuri adecvate și proporționale pentru a asigura respectarea legislației UE și va investi în consolidarea capacității UE în acest domeniu. Rezultatul ar trebui să fie consolidarea statului de drept în UE și reflectarea deplină a importanței cruciale a statului de drept pentru toți cetățenii UE și pentru UE în ansamblu.