



Bruxelles, 3.4.2019
COM(2019) 163 final

**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

I. INTRODUCERE

Statul de drept este una dintre valorile fundamentale ale Uniunii Europene¹, precum și o imagine a identității noastre comune și a tradițiilor noastre constituționale comune. Acesta reprezintă fundația sistemelor democratice din toate statele membre, necesară pentru a asigura protecția drepturilor fundamentale. 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. Statului de drept garantează că statele membre și cetățenii lor pot lucra împreună într-un spirit de încredere reciprocă; încrederea în instituțiile publice, inclusiv în sistemul de justiție, este crucială pentru buna funcționare a societăților democratice. Statul de drept este, de asemenea, unul dintre principiile care ghidează acțiunea externă a UE². Acesta este un principiu bine stabilit, ale cărui elemente centrale sunt bine definite, care poate fi evaluat în mod obiectiv, astfel încât deficiențele să poată fi identificate pornind de la o bază solidă și stabilă.

Ce este statul de drept?

Statul de drept este consacrat la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană drept una dintre valorile fundamentale ale Uniunii. 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 înglobează, printre altele, următoarele principii: legalitatea – care implică un proces de adoptare a legislației transparent, desfășurat în condiții de responsabilizare, democratic și pluralist –, securitatea juridică, interzicerea exercitării arbitrare a puterii executive, o protecție jurisdicțională efectivă asigurată de instanțe independente și imparțiale, un control judiciar efectiv³, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale, separarea puterilor și egalitatea în fața legii⁴. Aceste principii au fost recunoscute de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului⁵.

Uniunea Europeană însăși se bazează pe statul de drept și toate acțiunile întreprinse de UE se întemeiază pe tratate, care au fost aprobate în mod voluntar și democratic de toate statele membre. Având în vedere importanța sa pentru încrederea cetățenilor în Uniune și pentru realizarea efectivă a politicilor sale, statul de drept are o relevanță majoră pentru viitorul Europei. Se recunoaște din ce în ce mai mult locul central pe care statul de drept îl deține în modul în care funcționează UE și mulți împărtășesc o opinie comună privind necesitatea de a îmbunătăți modul în care este asigurată respectarea statului de drept în Uniunea Europeană⁶. În plus, jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene a contribuit

¹ Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

² Articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

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

⁴ 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.

⁵ 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).

⁶ Statul de drept s-a profilat drept temă în cadrul dezbaterii privind viitorul Europei, diferite grupuri politice europene și state membre având intervenții importante în acest sens.

în mod indispensabil la consolidarea statului de drept, reafirmând faptul că Uniunea reprezintă o comunitate de valori⁷. Scopul prezentei comunicări este de a îmbogăți dezbaterile privind consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii și de a invita toate părțile interesate să reflecteze asupra acestui aspect și să prezinte observații cu privire la acesta. Pe această bază, Comisia va trage propriile concluzii în luna iunie.

Integrarea europeană în sine a contribuit în mod semnificativ și durabil la o ordine bazată pe norme în Europa. Uniunea a construit treptat un spațiu de libertate, cooperare și stabilitate în care statele membre, cetățenii și întreprinderile se pot baza pe un cadru de norme previzibile și echitabile și pe un sistem de căi de atac eficiente. Într-un astfel de spațiu, pacea este asigurată, democrația poate prospera, iar întreprinderile se pot dezvolta. Cu toate acestea, în ultimii ani s-a constatat din ce în ce mai mult că valorile și principiile fundamentale ale Uniunii, inclusiv statul de drept, se află sub presiune și necesită o atenție deosebită. A devenit prin urmare clar că trebuie depuse mai multe eforturi pentru a se asigura consolidarea și menținerea statului de drept pe întregul teritoriu al Uniunii.

Dacă statul de drept nu este protejat în mod corespunzător în toate statele membre, este afectată însăși fundația Uniunii, reprezentată de solidaritatea, coeziunea și încrederea necesare pentru recunoașterea reciprocă a deciziilor naționale și pentru funcționarea pieței interne în ansamblul său. Deficiențele legate de statul de drept pot avea, de asemenea, un impact asupra economiei, existența unor sisteme judiciare eficiente și a unor cadre anticorupție solide fiind, de asemenea, esențială pentru buna funcționare a mediului de afaceri și a unor finanțe publice solide⁸.

O problemă legată de statul de drept dintr-un stat membru are un impact asupra Uniunii în ansamblul său și, prin urmare, deși întotdeauna trebuie să se recurgă mai întâi la sistemul național de control și echilibru, Uniunea are un interes comun în soluționarea problemelor legate de statul de drept, indiferent de locul în care acestea apar. Provocările recente legate de statul de drept în unele state membre au generat îngrijorări privind capacitatea Uniunii de a aborda astfel de situații. Încrederea că deficiențele pot fi remediate ar contribui la consolidarea încrederii atât între statele membre, cât și între statele membre și instituțiile UE.

Din acest motiv, UE a creat o serie de instrumente pentru a contribui la asigurarea respectării statului de drept. Aceste instrumente nu se limitează la dispozițiile prevăzute de articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, care este cel mai important mecanism de protejare a tuturor valorilor comune, chiar dacă este utilizat doar în cazuri excepționale. Un cadru preventiv este în vigoare din 2014⁹. În prezent sunt în discuție alte idei, inclusiv propunerea Comisiei de a sprijini protejarea intereselor financiare ale UE în cazul în care există deficiențe generalizate legate de statul de drept¹⁰; instituirea Parchetului European ar trebui să contribuie, de asemenea, la promovarea unui răspuns judiciar coordonat la astfel de

⁷ Cauza C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas; cauza C-284/16, Achmea; cauza C-216/18 PPU, LM; cauza C- 621/18, Wightman; cauza C-619/18 R, Comisia/Polonia, ordonanța din 17 decembrie 2018.

⁸ Instituțiile publice performante contribuie la atingerea unui nivel mai ridicat de creștere și sunt o condiție prealabilă pentru realizarea cu succes a altor reforme. O serie de analize empirice arată că o mai bună calitate instituțională este asociată, în general, cu creșterea productivității, a se vedea *Analiza anuală a creșterii 2019*, COM(2018) 770 final.

⁹ A se vedea nota de subsol 4 de mai sus.

¹⁰ Propunerea de regulament privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre – COM(2018) 324.

riscuri în toate statele membre¹¹. Toate aceste instrumente se bazează pe o înțelegere comună a definiției statului de drept, a principalelor sale caracteristici și a punctelor în care pot apărea deficiențe.

Pe scurt, statul de drept este un pilon central al viziunii noastre privind viitorul Europei. Ca parte a reflecțiilor legate de reuniunea informală a Consiliului European care va avea loc la Sibiu la 9 mai 2019 și a următoarei agende strategice a Consiliului European, prezenta comunicare face bilanțul experiențelor din ultimii ani și descrie câteva domenii posibile de reflecție privind acțiunile viitoare. Comunicarea pornește de la dezbaterea publică existentă privind statul de drept în Uniunea Europeană și invită instituțiile Uniunii și statele membre, precum și alte părți interesate să contribuie cu idei privind modul în care ar putea evolua în viitor setul de instrumente aferent statului de drept¹².

II. ACTUALUL SET DE INSTRUMENTE AFERENTE STATULUI DE DREPT

1. Articolul 7 din TUE și Cadrul pentru consolidarea statului de drept

Articolul 7 din TUE rămâne un instrument excepțional, însă cel mai emblematic, prin care UE poate acționa în cazul unor încălcări grave ale statului de drept într-un stat membru.¹³ Procedura de a invoca un risc clar de încălcare gravă în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE a fost declanșată în două cazuri până în prezent: în decembrie 2017, de către Comisie cu privire la Polonia¹⁴, și în septembrie 2018, de către Parlamentul European cu privire la Ungaria¹⁵. Întrucât consecințele depline ale procedurii prevăzute la articolul 7 din TUE sunt foarte importante și cu toate că dialogul cu statele membre în cauză în cadrul articolului 7 din TUE are în sine o valoare intrinsecă, s-ar fi putut înregistra progrese mai semnificative în cadrul Consiliului în aceste două cazuri. Consiliul a trebuit să stabilească noi proceduri pentru aplicarea în practică a articolului, care trebuie în continuare să își dovedească deplina eficacitate.

Cadrul pentru consolidarea statului de drept a fost instituit de Comisie în 2014¹⁶, iar rolul său a fost recunoscut de Curte¹⁷. Cadrul prevede un proces etapizat de dialog cu un stat membru, structurat în jurul unor avize și recomandări din partea Comisiei. Scopul este de a preveni apariția unei amenințări sistemice la adresa statului de drept, moment în care ar fi necesară o procedură în temeiul articolului 7 din TUE. Prima și, până în prezent, singura ocazie în care a fost utilizat Cadrul pentru consolidarea statului de drept a fost inițierea unui

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

¹² Această inițiativă se concentrează pe consolidarea statului de drept, dar nu cuprinde domenii mai vaste precum democrația sau drepturile fundamentale. Statul de drept este însă intrinsec legat de drepturile fundamentale și de democrație: statul de drept se axează pe limitarea și revizuirea independentă a exercitării competențelor publice, însă promovează în același timp democrația prin responsabilizarea celor care exercită competențe publice, fiind indispensabil pentru protejarea drepturilor fundamentale.

¹³ A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei din 15 octombrie 2003 intitulată *Respectarea și promovarea valorilor pe care se întemeiază Uniunea*, COM(2003) 606 final.

¹⁴ Propunere de decizie a Consiliului privind constatarea unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept [COM(2017) 835 final, 20.12.2017].

¹⁵ Rezoluția Parlamentului European din 12 septembrie 2018 referitoare la o propunere prin care invită Consiliul să stabilească, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea (2017/2131(INL)).

¹⁶ A se vedea nota de subsol 4 de mai sus.

¹⁷ A se vedea cauza C-619/18 R, Comisia/Polonia, ordonanța din 17 decembrie 2018.

dialog cu Polonia în luna ianuarie 2016¹⁸. Dialogul a contribuit la identificarea problemelor și la încadrarea discuțiilor, însă nu a rezolvat deficiențele detectate în legătură cu statul de drept, iar Comisia a declanșat procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din TUE în luna decembrie 2017.

2. Acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și decizii preliminare

Comisia a lansat mai multe **acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor** ca răspuns la o serie de probleme grave în domeniul statului de drept, legate de o încălcare a dreptului Uniunii, ceea ce reprezintă o cale de acțiune a UE care a câștigat teren în măsură tot mai mare grație hotărârilor recente ale Curții de Justiție a Uniunii Europene („Curtea”).

În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din TUE, **protecția jurisdicțională efectivă** este expresia concretă a valorii statului de drept. Pe această dispoziție se bazează o serie de trimiteri preliminare din partea instanțelor 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 acesta 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 sesizați¹⁹. Această hotărâre a fost urmată în 2018 de o serie de hotărâri importante. În primul rând, Curtea a statuat că statele membre sunt obligate de dreptul Uniunii să se asigure că instanțele lor îndeplinesc cerințele unei protecții jurisdicționale efective, o expresie concretă a statului de drept, și că independența instanțelor naționale este esențială pentru a asigura o astfel de protecție jurisdicțională²⁰. 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 reciproce²¹. De asemenea, Curtea a emis măsuri provizorii de suspendare a reformelor naționale care ar afecta independența sistemului judiciar²². Alte cauze introduse de instanțele naționale și de Comisie sunt pendinte în fața Curții.

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 Uniunii**²³.

3. Alte mecanisme și cadre

O serie de alte mecanisme și cadre contribuie la abordarea aspectelor legate de statul de drept în statele membre, fie în mod cuprinzător, prin instrumente specifice, fie prin alte măsuri de supraveghere a politicilor naționale sau a aplicării dreptului UE. Aceste

¹⁸ Dialogul s-a desfășurat în perioada ianuarie 2016 – decembrie 2017. Comisia a adoptat un aviz și patru recomandări.

¹⁹ Cauza C-506/04, Wilson.

²⁰ Cauza C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; cauza C-49/18, Escribano Vindel.

²¹ În ceea ce privește compunerea unei instanțe, numirea, durata funcției, precum și cauzele de abținere, de recuzare și de revocare a membrilor săi, precum și regimul disciplinar aplicabil judecătorilor, cauza C-216/18 PPU Irlanda/LM și cauza C-8/19 PPU, RH.

²² Cauza C-619/18 R, Comisia/Polonia, ordonanța din 17 decembrie 2018.

²³ Din această jurisprudență fac parte deciziile preliminare privind necesitatea unei anchete eficiente privind fraudarea 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).

instrumente au un rol important de avertizare timpurie și de prevenire, deoarece pot aborda chestiuni legate de statul de drept în statele membre înainte de a fi necesar să se recurgă la articolul 7.

- Ciclul de coordonare a politicilor economice, fiscal-bugetare și sociale ale UE din cadrul **semestrului european** furnizează analize specifice fiecărei țări și formulează recomandări de reforme structurale care să favorizeze creșterea economică. Analiza efectuată în cadrul acestui instrument se referă la combaterea corupției, la eficacitatea sistemelor de justiție și la reforma administrației publice. În cazul în care în rapoartele individuale de țară sunt identificate provocări serioase în aceste domenii, Consiliul adoptă recomandări specifice fiecărei țări.
- **Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană**, publicat anual, analizează o serie de indicatori pentru a evalua independența, calitatea și eficiența sistemelor naționale de justiție. Acest instrument comparativ este completat de evaluări specifice fiecărei țări, prezentate în rapoartele de țară, care permit o analiză mai aprofundată, bazată pe contextul juridic și instituțional național.
- **Mecanismul de cooperare și de verificare** a fost instituit ca un mecanism specific pentru Bulgaria și România în momentul în care acestea au aderat la Uniune în 2007, pentru a sprijini cele două state membre să remedieze deficiențele rămase în domeniul reformei sistemului judiciar, al combaterii corupției și, în cazul Bulgariei, al criminalității organizate²⁴. Acest mecanism este o măsură tranzitorie care va lua sfârșit odată ce criteriile de referință definite au fost îndeplinite în mod satisfăcător. Experiența dobândită este relevantă pentru abordarea provocărilor legate de statul de drept în toate statele membre.
- **Serviciul de sprijin pentru reforme structurale** al Comisiei oferă sprijin tehnic pentru reformele structurale în statele membre, inclusiv în domenii relevante pentru consolidarea respectării statului de drept, cum ar fi administrația publică, sistemul judiciar și combaterea corupției. Sprijinul este acordat la cererea statelor membre și este adaptat pentru a răspunde nevoilor reflectând prioritățile de reformă definite²⁵.
- **Fondurile structurale și de investiții europene** și fondurile care sprijină **politicile în materie de justiție și de securitate** ajută, de asemenea, statele membre să consolideze administrația publică și sistemul judiciar și întăresc capacitatea statelor membre de a combate corupția²⁶. Fondurile au contribuit, de asemenea, la îmbunătățirea capacității instituționale a autorităților publice și a eficacității administrației publice prin aplicarea

²⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_ro.

²⁵ Regulamentul (UE) 2017/825 din 17 mai 2017 a instituit Programul de sprijin pentru reforme structurale, cu 142,8 milioane EUR alocate pentru perioada 2017-2020. Regulamentul (UE) 2018/1671 din 23 octombrie 2018 a modificat Regulamentul (UE) 2017/825 pentru a majora pachetul financiar alocat Programului de sprijin pentru reforme structurale și pentru a adapta obiectivul general al acestuia, valoarea pachetului financiar ajungând la 222,8 milioane EUR. În contextul propunerilor privind CFM pentru perioada 2021-2027, Comisia a propus să aloce 840 de milioane EUR pentru sprijinul tehnic și să includă instrumentul pentru sprijin tehnic în propunerea de Program de sprijin pentru reforme; această propunere include, de asemenea, un „instrument de realizare a reformelor” și un „mecanism de convergență”.

²⁶ În revizuirea strategiei antifraudă a Comisiei se intenționează să se consolideze capacitatea analitică a Comisiei de a evalua posibilitățile statelor membre de a combate fraudă, precum și eficacitatea și eficiența asistenței acordate statelor membre. În plus și pentru a consolida protecția intereselor financiare ale UE, Comisia oferă statelor membre orientări privind elaborarea strategiilor naționale antifraudă. Acestea au ca scop identificarea și soluționarea deficiențelor existente în sistemele naționale, precum și consolidarea coordonării organismelor naționale cu cele de la nivelul UE, inclusiv cu OLAF.

con condiționalităților *ex ante* (în perioada de finanțare 2014-2020, fiind urmate de „condițiile favorizante” în cadrul financiar multianual 2021-2027)²⁷. Astfel, cadrul de aplicare a statului de drept a fost consolidat.

- Ca parte a propunerilor pentru următorul cadru financiar multianual, Comisia a propus **un nou mecanism de protejare a bugetului Uniunii în cazul în care deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre afectează sau riscă să afecteze acest buget.**²⁸ Respectarea statului de drept este o condiție prealabilă esențială pentru respectarea principiilor bunei gestiuni financiare și pentru protejarea bugetului Uniunii. Regulamentul propus ar permite Uniunii să adopte măsuri adecvate și proporționale pentru a răspunde acestor probleme.
- **Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)** detectează și investighează cazurile de fraudă, de corupție și alte infracțiuni care afectează interesele financiare ale UE și emite recomandări care permit autorităților naționale să inițieze proceduri administrative sau judiciare. Instituirea **Parchetului European (EPPO)** va marca o evoluție fundamentală în cadrul instituțional de la nivelul UE și în combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. EPPO va deveni operațional la sfârșitul anului 2020 și va avea competența de a desfășura anchete penale și de a urmări penal infracțiunile care afectează bugetul Uniunii. Acesta va coopera îndeaproape cu OLAF.
- Ca element central al politicii externe a UE, statul de drept a devenit din ce în ce mai important în cadrul **procesului de aderare la UE** și al **politicii de vecinătate**. Consolidarea instituțiilor-cheie precum instituțiile judiciare și intensificarea combaterii corupției au devenit teme din ce în ce mai importante în eforturile UE de a promova reforma în vederea îndeplinirii criteriilor de la Copenhaga pentru aderare²⁹. Statul de drept este, de asemenea, ferm ancorat în cadrul negocierilor de aderare, viteza generală a negocierilor depinzând de progresele înregistrate în acest domeniu³⁰. Strategia privind Balcanii de Vest din februarie 2018³¹ pune un accent și mai puternic pe reformele în domeniul statului de drept și subliniază că respectarea statului de drept este o condiție esențială pentru aderarea la UE.

III. DEZBATEREA MAI AMPLĂ PRIVIND STATUL DE DREPT

Importanța tot mai mare a statului de drept ca preocupare comună s-a reflectat în dezbaterile mai ample din cadrul instituțiilor și organelor Uniunii³², precum și al altor foruri³³.

În octombrie 2016, **Parlamentul European** a adoptat o rezoluție privind un mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale³⁴. În rezoluție, i s-a solicitat Comisiei să instituie o monitorizare cuprinzătoare a tuturor statelor membre și a

²⁷ Propunerea de regulament privind dispozițiile comune (COM/2018/375), articolul 11.

²⁸ A se vedea nota de subsol 10 de mai sus.

²⁹ A se vedea https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ În special capitolul 23 – Sistemul judiciar și drepturile fundamentale și capitolul 24 – Justiție, libertate și securitate.

³¹ COM(2018) 65 final.

³² Cum ar fi Comitetul Regiunilor.

³³ Cum ar fi Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa/Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului.

³⁴ Rezoluția Parlamentului European din 25 octombrie 2016 conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale (2015/2254(INL)).

instituțiilor UE, precum și un ciclu anual de raportare și recomandări. Această solicitare a fost reiterată în 2018³⁵. În plus, Parlamentul European a adoptat rezoluții referitoare la statul de drept în mai multe state membre.

Pe lângă rolul său instituțional clar în temeiul articolului 7 din TUE, **Consiliul** a instituit, în cadrul Consiliului Afaceri Generale, un „dialog” anual privind statul de drept care abordează în fiecare an o anumită temă. O revizuire a acestui proces este planificată în cursul Președinției finlandeze a Consiliului în toamna anului 2019.

O serie de **parlamente naționale** au contribuit, de asemenea, la procesul de reflecție privind statul de drept prin adoptarea de rezoluții și prin organizarea de dezbateri pe această temă³⁶.

În afara cadrului UE, **Consiliul European** a jucat un rol esențial în elaborarea de definiții și standarde relevante pentru statul de drept. Statul de drept este menționat ca element al patrimoniului comun în preambulul Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului au contribuit în mod semnificativ la definirea, promovarea și consolidarea statului de drept și au subliniat relația strânsă dintre statul de drept și societatea democratică. În 2016, Comisia de la Veneția a Consiliului European a publicat o „listă a criteriilor statului de drept”³⁷. Consiliul European a aplicat, de asemenea, această abordare în cazul specific al anumitor state membre, punând la dispoziție expertiza Comisiei de la Veneția și a Grupului de state împotriva corupției din cadrul Consiliului European (GRECO), precum și asigurând o monitorizare specifică.

Rețelele judiciare europene, grupurile de experți și asociațiile de avocați, precum și organizațiile societății civile au contribuit totodată la dezvoltarea unei înțelegeri comune la nivel european și național și joacă un rol esențial în promovarea standardelor comune și a bunelor practici.

IV. EVALUAREA EXPERIENȚEI ACUMULATE PÂNĂ ÎN PREZENT

Experiența acumulată până în prezent indică anumite trăsături comune care ar putea alimenta reflecțiile viitoare, pornind de la o serie de principii de bază. În primul rând, atât UE, cât și alte state membre au un interes legitim în ceea ce privește buna funcționare a statului de drept în fiecare stat membru. În al doilea rând, responsabilitatea principală de a asigura statul de drept trebuie să revină fiecărui stat membru și întotdeauna ar trebui să se recurgă în primul rând la mecanismele naționale de remediere, întrucât trebuie respectată nu numai ordinea juridică a UE, ci și ordinea juridică națională. În al treilea rând, în acest domeniu, Uniunea Europeană trebuie să aibă un rol obiectiv și să trateze toate statele membre în mod egal; de asemenea, UE trebuie să se bazeze pe contribuția tuturor instituțiilor sale, în

³⁵ Rezoluția Parlamentului European din 14 noiembrie 2018 referitoare la necesitatea unui mecanism cuprinzător la nivelul UE pentru protejarea democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale (2018/2886(RSP)).

³⁶ De exemplu, rezoluția Parlamentului francez „Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne” (Rezoluția privind respectarea statului de drept în cadrul Uniunii Europene); dezbaterile din 14 februarie 2019 din cadrul Comisiei pentru afaceri europene a Parlamentului neerlandez sau dezbaterile din 12 martie 2019 a Camerei Reprezentanților din Belgia, Comisia pentru afaceri externe. Interesul parlamentelor naționale s-a reflectat, de asemenea, în cadrul Conferinței organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii ale parlamentelor Uniunii Europene.

³⁷ Lista criteriilor statului de drept, Comisia pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), CDL-AD(2016)007.

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.

Necesitatea promovării standardelor statului de drept

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului furnizează cerințe și standarde esențiale ale UE care trebuie respectate de UE și de statele sale membre pentru salvagardarea statului de drept. De asemenea, Consiliul Europei a elaborat standarde și emite avize și recomandări care oferă orientări bine stabilite pentru a promova și a susține statul de drept³⁸. Aceste cerințe și standarde reprezintă piatra de temelie pentru respectarea statului de drept în toate statele membre, indiferent de structurile lor constituționale.

Principiile fundamentale, cum ar fi independența sistemului judiciar și separarea puterilor, ar trebui să fie integrate în cultura politică a statelor membre. Atunci când poate fi invocat, un standard european general poate fi considerat atât un criteriu de referință pentru a evalua o posibilă deficiență, cât și o orientare pentru găsirea unei soluții.

Cu toate acestea, experiența a demonstrat că această jurisprudență și aceste standarde nu sunt întotdeauna suficient de bine cunoscute la nivel național. Dacă nu sunt suficient cunoscute, standardele nu pot juca un rol relevant în procesul de sprijinire a politicilor naționale, nu pot fi suficient de bine integrate în dezbaterile privind reformele naționale și pot fi contestate în cadrul dialogului cu instituțiile UE.

Recunoașterea semnalelor de avertizare

Identificarea timpurie a semnalelor de avertizare în ceea ce privește statul de drept poate avea multiple avantaje. Dacă o evoluție care ar putea reprezenta o preocupare la nivelul UE poate fi detectată într-un stadiu timpuriu și recunoscută de statul membru în cauză, preocuparea respectivă poate fi exprimată mai util la nivelul UE, iar acest lucru poate fi suficient pentru a pune în mișcare sistemul național de control și echilibru, fără a fi necesare măsuri formale la nivelul UE. Această avertizare timpurie se poate manifesta în moduri diferite.

Problemele recurente sunt mai ușor de identificat rapid. Pentru respectarea statului de drept, elementul central îl reprezintă necesitatea ca toate puterile publice să respecte în orice moment valorile, normele și procedurile stabilite. Atunci când puterile publice și majoritățile alese dintr-un stat membru nu iau în considerare legislația sau procedurile aplicabile, acesta este un semnal de avertizare foarte evident. De exemplu, numeroase cazuri recente cu ecou la nivelul UE au avut legătură cu independența procesului judiciar. Sistemul judiciar este nucleul statului de drept, iar încercările actorilor politici de a submina independența sa și forța obligatorie a deciziilor sale prin exercitarea unor presiuni politice sau de altă natură asupra judecătorilor individuali, prin intervenția în cazuri specifice, prin nerespectarea hotărârilor judiciare sau prin redeschiderea cazurilor în care s-au pronunțat hotărâri judecătorești definitive, sunt practici cunoscute. Alte exemple recente sunt diminuarea rolului curților constituționale, instituirea altor verificări ale legilor adoptate de parlament și

³⁸ De exemplu, recomandarea CM/Rec (2010) 12 privind „judecătorii: independență, eficiență și responsabilități”; Comisia de la Veneția - „Lista criteriilor statului de drept”, CDL-AD(2016)007; Planul de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și a imparțialității sistemului judiciar; precum și avizele Comisiei de la Veneția și evaluările Grupului de state împotriva corupției (GRECO).

ale măsurilor adoptate de guvern sau utilizarea din ce în ce mai frecventă a ordonanțelor de urgență ale guvernului. Un proces de legiferare neclar poate ușura acțiunea majorității politice urmărind să slăbească sau să contorneze sistemul național de control și echilibru. Atacurile publice repetate ale unei puteri în stat la adresa alteia subminează principiul fundamental al separării puterilor. Prin urmare, deficiențele în aceste domenii constituie semnale de avertizare privind apariția unei eventuale probleme legate de statul de drept și pot oferi o oportunitate de dialog și de potențială remediere într-un stadiu incipient.

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. Deficiențele structurale pot crea, de asemenea, un context cu un risc sporit de apariție a unor probleme legate de statul de drept. Deficiențele structurale ale sistemelor judiciare, cum ar fi garanțiile insuficiente pentru asigurarea independenței sistemului judiciar, generează un risc sporit de presiune asupra sistemului judiciar. În mod similar, deficiențele generale în administrația publică pot crea premisele unor decizii arbitrare și pot oferi oportunități pentru corupție, precum și circumstanțe în care funcționarilor le poate fi mai greu să reziste presiunilor. Astfel de aspecte sunt indicatori ai unor posibile probleme legate de statul de drept.

Primele semne de îngrijorare privind deficiențele statului de drept tind să fie transmise de actori din interiorul statului membru în cauză. Libertatea de exprimare și de informare, precum și libertatea și pluralismul mass-mediei sunt o altă valoare fundamentală pe care se sprijină Uniunea Europeană. Societatea civilă și mass-media independentă sunt gardieni esențiali în cadrul unor democrații sănătoase și joacă astfel un rol-cheie în ceea ce privește tragerea la răspundere a celor aflați la putere, lansarea unei dezbateri publice și contestarea deciziilor publice. Prin urmare, încercările de a slăbi astfel de actori sau de a exercita presiune asupra lor reprezintă un alt semnal de avertizare.

Aprofundarea cunoștințelor specifice privind statele membre

Nivelul de sensibilizare la astfel de semne și, prin urmare, capacitatea Uniunii de a le aborda în timp util depind de cunoștințele de care dispun Comisia, alte instituții și alte state membre. Anumite semnale de avertizare pot fi identificate numai prin dobândirea unei înțelegeri aprofundate a practicilor din statele membre, prin intermediul unui dialog cu autoritățile și cu părțile interesate. Astfel de cunoștințe specifice fiecărei țări sunt esențiale pentru a contribui la prevenirea eventualelor amenințări la adresa statului de drept și pentru a le aborda în mod eficace, dacă este necesar. De asemenea, este important să se asigure că reformele întreprinse de statele membre respectă pe deplin cerințele legale ale UE și standardele europene ale statului de drept. Totodată, aprofundarea cunoștințelor privind fiecare țară este necesară pentru a stabili modul în care fondurile și asistența tehnică din partea UE pot sprijini cel mai bine statul de drept în statele membre. Echitatea, obiectivitatea și egalitatea de tratament trebuie să facă parte din orice sistem menit să sprijine statul de drept în Uniune. Expertiza tehnică și capacitatea de analiză la nivelul Uniunii sunt elemente esențiale pentru a garanta că evaluările țin seama pe deplin de tradițiile naționale, dar pot identifica în mod clar existența unor probleme.

Semestrul european, completat de Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană, s-a dovedit a fi un cadru adecvat de dezvoltare a cunoștințelor privind statul de drept din fiecare țară și ar trebui să se analizeze dacă potențialul acestor exerciții ar putea fi exploatat în continuare.

Îmbunătățirea capacității UE de a reacționa la probleme legate de statul de drept

Experiența din ultimii ani, precum și dialogul mai amplu pe această temă au demonstrat în mod clar necesitatea de a îmbunătăți capacitatea UE de a reacționa în cazul unor provocări grave la adresa statului de drept. De exemplu, experiența dobândită cu procedurile în curs în temeiul articolului 7 din TUE a evidențiat necesitatea unei reflecții suplimentare privind modul în care această procedură se poate desfășura în modul cel mai eficace. De asemenea, diversitatea provocărilor din domeniul statului de drept presupune o diversitate de răspunsuri la nivelul UE.

Prin urmare, intervenția UE ar trebui să ia diferite forme. Chiar și o semnalare informală a posibilelor dificultăți într-un stadiu incipient ar putea permite autorităților naționale să își revadă poziția sau să declanșeze mecanismele naționale de control și echilibru.

Dialogul este esențial, însă înscrierea acestuia în cadrul unui proces structurat sporește șansele ca acțiunea rezultată să aibă orientarea și direcția necesare. Pentru multe dintre problemele 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 să aducă prejudicii atât Uniunii Europene, cât și statului membru în cauză. Adoptarea unor măsuri intermediare, proporționale cu gravitatea problemei și cu un prag mai scăzut decât cel care declanșează acțiunea în temeiul articolului 7 din TUE, este comparativ avantajoasă. După punerea în aplicare a unor astfel de măsuri, revizuirile sau monitorizările ulterioare pot fi, de asemenea, benefice: experiența arată că aplicarea condiționalităților *ex ante* în cazul fondurilor UE a reprezentat un stimulent important, însă, îndată ce s-a obținut punctual unda verde, există riscul unui regres al politicilor sau al structurilor.

De asemenea, acțiunea UE dispune de o autoritate sporită dacă toate instituțiile își asumă o responsabilitate în acest proces, în conformitate cu rolurile lor diferite. Intervenția UE în caz de criză este sensibilă din punct de vedere politic și va fi întotdeauna mai solidă dacă este susținută de o abordare comună. Sprijinirea acțiunilor Comisiei de către Parlamentul European și Consiliu și instituirea unor proceduri interne mai solide în cadrul instituțiilor pentru abordarea preocupărilor legate de statul de drept în statele membre pot fi modalități importante de a sublinia necesitatea ca un anumit stat membru să reacționeze, precum și de a spori stimulentele pentru găsirea unor soluții.

Abordarea deficiențelor pe termen lung cu ajutorul reformelor structurale

UE a jucat, de asemenea, un rol din ce în ce mai important în consolidarea capacității și funcționarea autorităților și instituțiilor naționale care sunt implicate în sistemul național de control și echilibru.

Fondurile UE au contribuit semnificativ la consolidarea capacităților instituțiilor publice pentru sprijinirea statului de drept. În perioada de programare 2014-2020, aproape jumătate din statele membre au utilizat fondurile structurale pentru a sprijini reformele care vizează consolidarea sistemului judiciar și a administrației publice sau pentru a susține combaterea corupției. Acest lucru arată, de asemenea, că UE nu își exprimă doar motivele de îngrijorare, ci și furnizează soluții practice. De exemplu, în cadrul Programului de sprijin pentru reforme structurale, Serviciul de sprijin pentru reforme structurale al Comisiei poate lucra alături de instituții naționale pentru a contribui la reforme relevante pentru statul de drept.

Utilizarea fondurilor și a programelor UE pentru consolidarea statului de drept va fi, de asemenea, mai eficace dacă este sprijinită și de recomandări de a întreprinde reforme structurale în cadrul semestrului european.

La un nivel mai general, politica Uniunii în domenii precum achizițiile publice, o mai bună legiferare și cooperarea în materie penală și civilă poate contribui la asigurarea unei aplicări coerente a standardelor europene relevante ale statului de drept.

V. DIRECȚII POSIBILE PENTRU VIITOR

Asigurarea respectării efective a statului de drept în Uniune se sprijină pe trei piloni. În primul rând, **promovarea** statului de drept, care implică intensificarea eforturilor comune pentru diseminarea înțelegerii statului de drept în Europa. În al doilea rând, **prevenirea** problemelor legate de statul de drept, respectiv capacitatea de a interveni într-o etapă timpurie și de a evita riscul de escaladare. În al treilea rând, capacitatea de a asigura un **răspuns** comun eficace atunci când a fost identificată o problemă suficient de importantă.

Promovarea: consolidarea cunoștințelor și a unei culturi comune în materie de stat de drept

O cultură politică și juridică solidă care să sprijine statul de drept în fiecare stat membru este cel mai bun garant al respectării statului de drept. Uniunea respectă structurile politice și constituționale ale statelor membre, însă obligațiile care decurg din statutul de membru al Uniunii, precum și patrimoniul democratic al Europei implică faptul că normele și structurile naționale trebuie să reflecte standardele și normele UE privind statul de drept ca valoare comună a UE și că acestea au obligația de a respecta normele de drept prevăzute în dreptul primar și secundar al UE.

Promovarea sensibilizării publicului larg cu privire la importanța statului de drept într-o democrație poate fi, de asemenea, utilă și ar putea fi sprijinite activitățile de comunicare care se adresează cetățenilor.

Pentru ca o astfel de cultură politică și juridică să fie aprofundată și susținută în toate statele membre, este important să se promoveze cunoașterea jurisprudenței și a standardelor relevante legate de statul de drept, astfel încât, de exemplu, evaluările și avizele unor organisme precum Comisia de la Veneția și GRECO să fie discutate la nivel național. Acest lucru va ajuta toate părțile să cunoască așteptările și modul în care instituțiile și legile ar trebui să reflecte principiile de bază. Abordările comune în aceste domenii pot contribui la promovarea unei culturi solide a statului de drept în toate instituțiile și profesiile relevante.

Existența unor abordări, standarde și norme comune nu înseamnă că acestea sunt puse în aplicare în mod identic. Însă o abordare comună clară permite evaluarea mai simplă a anumitor sisteme naționale și oferă asigurarea că acestea sunt adecvate scopului.

Acest lucru este deosebit de relevant deoarece respectarea statului de drept depinde nu numai de existența legilor și a structurilor instituționale, ci și de practicile instituționale. De exemplu, Comisia de la Veneția a atras atenția asupra importanței cooperării loiale între instituții ca piatră de temelie pentru statul de drept – acceptarea de către o ramură a statului că alte ramuri au funcții legitime care trebuie respectate. Această cooperare loială se poate afla sub presiune chiar și atunci când este prevăzută în legi sau constituții. Schimburile de experiență între practicienii din diferite state membre, cum ar fi judecătorii, procurorii și experții în combaterea corupției, pot contribui la construirea unei înțelegeri a ceea ce

înseamnă acest lucru în practică. Elaborarea de politici și legiferarea transparente sunt, în practică, alte elemente esențiale ale statului de drept și ale unei guvernante exercitate în spirit de respect. În esență, toate aceste elemente recunosc că puterile statului au obligații de responsabilitate, precum și constrângeri care trebuie respectate într-o societate democratică.

UE oferă o platformă unică pentru dezvoltarea și promovarea sensibilizării cu privire la provocările legate de statul de drept. După cum a sugerat Parlamentul European, această platformă ar putea merge dincolo de instituțiile UE, pentru a implica parlamentele naționale și alți participanți-cheie la nivel național. Societatea civilă este deosebit de importantă, inclusiv la nivel regional și local. Comisia a propus deja creșterea finanțării și a sprijinului în favoarea unei societăți civile prospere, promovarea pluralismului mijloacelor de informare în masă și crearea de rețele între părțile interesate în domeniul statului de drept, precum și sprijinirea organizațiilor, a organismelor și a entităților de la nivelul Uniunii care urmăresc un interes european general în domeniul justiției și al statului de drept³⁹.

Relația dintre UE și Consiliul Europei este deosebit de relevantă pentru promovarea statului de drept. Instituțiile UE și statele membre ar putea dezvolta această relație și mai mult pentru a promova o cultură comună a statului de drept în Europa.

UE ar putea, de asemenea, să analizeze cea mai bună modalitate de a promova activitatea Consiliului Europei privind standardele comune ale statului de drept. Promovarea standardelor statului de drept ar putea evolua, de asemenea, în direcția unei evaluări *inter pares*, astfel cum au propus în mod special unele state membre.

Piste posibile de reflecție suplimentară

- Cum poate UE să promoveze mai bine cerințele juridice existente ale UE și standardele europene referitoare la statul de drept, în special la nivel național?
- Cum poate UE să încurajeze cel mai bine principalele rețele și societatea civilă, precum și sectorul privat, să inițieze discuții la nivel local cu privire la chestiuni legate de statul de drept, inclusiv de dimensiunea sa economică, și să promoveze standardele care stau la baza statului de drept?
- Statele membre pot face mai mult pentru a promova discuțiile privind statul de drept la nivel național, inclusiv, de exemplu, prin dezbateri organizate în cadrul parlamentelor naționale, al forumurilor profesionale și prin activități de sensibilizare a publicului larg?
- Cum ar trebui intensificată cooperarea dintre UE și statele sale membre cu activitatea Consiliului Europei și a altor organizații internaționale care sprijină statul de drept, inclusiv prin susținerea activității Consiliului Europei și în ceea ce privește evaluările și recomandările Consiliului Europei?
- Cum se poate baza UE pe activitatea Consiliului Europei și cum poate promova abordări comune la nivelul UE? O evaluare *inter pares* între statele membre ar fi utilă în acest

³⁹ Propunere de regulament de instituire a programului „Europa creativă” (2021-2027) și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1295/2013 [COM(2018)366 final, 30.5.2018]; Propunere de regulament de instituire a programului „Drepturi și valori” [COM(2018) 383 final, 30.5.2018]; Propunere de regulament de instituire a programului „Justiție” [COM(2018) 384 final, 30.5.2018]. Noul program „Europa creativă” va sprijini, de asemenea, acțiunile care vizează consolidarea sectorului de știri din Europa, a libertății jurnaliștilor, a diversității și a pluralismului conținutului jurnalistic, precum și o abordare critică față de conținutul mediatic prin intermediul educației în domeniul mass-mediei.

proces?

- Cum pot fi îmbunătățite și dezvoltate în continuare măsurile existente luate de Parlamentul European și de Consiliu? Grupurile politice și parlamentele naționale pot fi implicate mai mult în acest demers?

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

Responsabilitatea principală de a asigura respectarea statului de drept la nivel național revine statelor membre. Cu toate acestea, Uniunea poate oferi un sprijin important statelor membre pentru ca acestea să dezvolte o abordare pe termen lung care să contribuie la asigurarea faptului că sistemul național de control și echilibru poate face față provocărilor, precum și, în cele din urmă, la asigurarea faptului că UE nu se regăsește într-o situație în care trebuie să se confrunte cu o criză a statului de drept într-un stat membru. În acest scop, trebuie consolidată reziliența sistemelor și instituțiilor esențiale, astfel încât acestea să fie pregătite pentru perioade de tensiuni politice.

O înțelegere mai profundă a evoluțiilor din statele membre ar contribui la direcționarea acestui sprijin și la identificarea timpurie a riscurilor pentru statul de drept. Domeniile relevante ar putea include sistemul național de control și echilibru, independența sistemului judiciar, calitatea administrației publice, politicile anticorupție, transparența procesului legislativ și o mai bună legiferare. O astfel de colectare de informații ar putea oferi un cadru general pentru o cooperare și un dialog periodice cu statele membre, precum și pentru actualizarea informațiilor transmise Parlamentului European și Consiliului. Exercițiul de colectare de informații ar trebui să vizeze toate statele membre, însă ar putea fi mai intens în statele membre în care au fost identificate deficiențe sau riscuri speciale. În cele din urmă, pentru realizarea exercițiului ar trebui asigurat un echilibru între necesitatea de a dobândi o înțelegere suficientă a elementelor naționale specifice și necesitatea de a ține cont de resursele financiare și umane implicate. Obiectivul unui astfel de exercițiu ar fi de a dispune de o bază mai solidă pentru un dialog timpuriu privind inițiativa politică care au consecințe asupra statului de drept. În cadrul reflecției ar trebui să se analizeze dacă utilizarea instrumentelor existente, inclusiv a semestrului european și a Tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană, ar putea fi intensificată pentru a aborda mai bine aspectele legate de statul de drept.

O altă modalitate complementară ar fi aprofundarea cooperării și a sprijinului practic pentru a maximiza o contribuție constructivă din partea Uniunii, menită să rezolve problemele într-un stadiu timpuriu și să ajute la definirea unor soluții durabile în procesele de reformă în curs. Această cooperare s-ar putea realiza la cererea statelor membre și ar putea presupune planuri de acțiune adecvate. Parlamentul European și Consiliul ar putea fi implicate în definirea și promovarea unor astfel de inițiative. Acest demers ar putea include, de asemenea, o atenție deosebită acordată punerii în aplicare a dreptului UE care are o dimensiune legată de statul de drept. De asemenea, statelor membre li s-ar putea acorda sprijin tehnic în cadrul Programului de sprijin pentru reforme structurale.

Piste posibile de reflecție suplimentară

- Cum își poate UE consolida capacitatea în vederea dezvoltării unei baze de cunoștințe mai aprofundate și comparative în ceea ce privește situația statului de drept în statele membre, a unui dialog mai productiv și a recunoașterii problemelor potențiale într-o etapă timpurie? Cum pot fi dezvoltate în continuare instrumentele existente pentru a

evalua situația statului de drept?

- Cum ar putea fi organizate în modul cel mai productiv schimburile dintre Comisie și statele membre cu privire la aspectele legate de statul de drept?
- Cum pot fi canalizate în modul cel mai eficient expertiza și sprijinul UE către statele membre?
- Ponderea măsurilor preventive ar fi mai mare dacă se urmează o abordare mai interinstituțională?

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

Problemele legate de statul de drept cu implicații pentru aplicarea dreptului Uniunii fac tot mai mult obiectul examinării de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și prin decizii preliminare. Comisia se va baza în continuare pe jurisprudența recentă a Curții, de exemplu în ceea ce privește independența instanțelor naționale și protecția eficace a intereselor financiare ale Uniunii. La un nivel mai general, eficacitatea asigurării respectării dreptului Uniunii de către autoritățile independente și instanțele naționale contribuie, de asemenea, la consolidarea statului de drept în statele membre. Prin urmare, dacă este necesar, Comisia va continua să garanteze aplicarea corectă și asigurarea respectării dreptului Uniunii prin proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor legate de statul de drept.

În cazul în care măsurile naționale de salvagardare a statului de drept nu par a fi în măsură să răspundă amenințărilor la adresa statului de drept într-un stat membru, instituțiile UE și statele membre au responsabilitatea comună de a lua măsuri pentru a remedia situația. Pe lângă obligația comună de a apăra valorile UE, există un interes comun ca probleme precum amenințările la adresa curților constituționale sau a independenței sistemului judiciar să fie rezolvate înainte ca acestea să compromită punerea în aplicare a dreptului, a politicilor sau a finanțării UE. O astfel de acțiune poate varia în funcție de circumstanțe, cum ar fi existența unei încălcări, sau pentru a se asigura proporționalitatea. De asemenea, existența unor abordări diferite ar putea conveni anumitor domenii de politică, cum ar fi propunerea Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale UE de riscul apariției unor deficiențe legate de statul de drept.

Comisia a instituit Cadrul pentru consolidarea statului de drept în 2014 pentru a răspunde situațiilor în care există indicii clare ale unor riscuri sistemice pentru statul de drept într-un stat membru, care ar putea conduce la un risc clar de încălcare gravă a statului de drept și ar genera declanșarea articolului 7 din TUE. Până în prezent, cadrul a fost aplicat într-un singur caz și a servit drept etapă intermediară. Cadrul a contribuit la instituirea unui dialog, a unei misiuni detaliate de informare, la efectuarea unei analize și la formularea de recomandări, precum și la crearea unei baze de cunoștințe, elemente care s-au dovedit utile în acțiunile ulterioare ale Uniunii. Cu toate acestea, ar putea fi analizate unele ajustări. De exemplu, în cadrul acestui proces, Consiliul și Parlamentul European ar putea fi informate mai din timp și sprijinul din partea acestor instituții ar putea fi consolidat. Ca altă opțiune, dialogul și recomandările ar putea fi sprijinite prin planuri de acțiune specifice și asistență tehnică pentru a remedia situația într-un anumit termen sau s-ar putea stabili o limită mai clară a duratei etapei de dialog.

Astfel de modificări ar trebui să mențină obiectivul de a găsi soluții la situațiile de criză și de a identifica căi de remediere adecvate. În acest sens, sunt necesare un dialog și canale de comunicare eficiente. Cu toate acestea, s-ar putea analiza și întrebarea dacă un stat membru care refuză să remedieze situația nu ar trebui să suporte consecințe mai severe. Analiza amănunțită a consecințelor reale pentru funcționarea Uniunii pe care le au deficiențele persistente legate de statul de drept în statele membre poate duce la aceeași abordare, fapt care a fost deja recunoscut în propunerea de protejare a intereselor financiare ale UE în cazul unor deficiențe generalizate legate de statul de drept.

Piste posibile de reflecție suplimentară

- Cum poate fi diseminată eficient jurisprudența relevantă a Curții de Justiție și cum poate fi utilizat pe deplin potențialul acesteia?
- Cum se pot coordona mai eficient Comisia, Parlamentul European și Consiliul și cum pot acestea asigura o reacție adecvată și în timp util în cazul unei crize a statului de drept dintr-un stat membru?
- În ce mod ar putea fi întărit și mai mult Cadrul pentru consolidarea statului de drept? Ar trebui asigurată o implicare mai mare a altor instituții și parteneri internaționali (de exemplu, Consiliul Europei/Comisia de la Veneția, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa/Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului)?
- În afară de interesele financiare ale UE, există și alte domenii în care UE ar trebui să dezvolte mecanisme specifice (inclusiv condiții legate de statul de drept) pentru a evita sau a remedia riscuri specifice legate de punerea în aplicare a dreptului sau a politicilor UE?

VI. CONCLUZII

Comisia invită Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul și statele membre, părțile interesate relevante, inclusiv rețelele judiciare și societatea civilă, precum și publicul larg să reflecteze asupra aspectelor și întrebărilor expuse în prezenta comunicare. Chestiunile menționate indică o serie de domenii în care ar putea fi aduse îmbunătățiri.

O astfel de reflecție ar contribui în sine la asigurarea respectării statului de drept, alimentând dezbaterile și asigurându-se că această temă beneficiază de o atenție continuă. În opinia Comisiei, consolidarea asigurării respectării statului de drept ar putea avea o contribuție esențială la viitorul Uniunii. Acest lucru ar genera o mai mare claritate și coerență, ar contribui la asigurarea faptului că toate statele membre sunt tratate în mod egal și ar proteja interesele comune ale tuturor prin aplicarea eficace a dreptului UE în toate statele membre.

Comisia va reveni asupra acestei chestiuni în iunie 2019, cu propriile sale concluzii și propuneri. Acestea vor fi alimentate de dezbaterile în curs din cadrul instituțiilor și al societății în general, precum și de evoluția jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene și vor urmări definirea unei abordări menite să consolideze statul de drept în Uniune, în cadrul tratatelor actuale.