



Strasbourg, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

A new EU Framework to strengthen the Rule of Law

CUPRINS

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept

1.	Introducere	2
2.	De ce statul de drept este de o importanță fundamentală pentru UE	4
3.	De ce este nevoie de un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept.....	5
4.	Modul de funcționare a noului cadru al UE privind statul de drept.....	7
4.1.	Condițiile în care noul cadru al UE privind statul de drept va putea fi declanșat.....	7
4.2.	Noul cadru al UE privind statul de drept – un proces în trei etape	8
5.	Concluzii	10

1. INTRODUCERE

Statul de drept este coloana vertebrală a democrației constituționale moderne. Este unul din principiile fondatoare care converge din tradițiile constituționale comune ale tuturor statelor membre ale UE și, ca atare, una dintre principalele valori pe care se bazează Uniunea. Acest lucru este reamintit la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), precum și în preambulul la tratat și la Carta drepturilor fundamentale a UE. Acesta este, de asemenea, motivul pentru care, în conformitate cu articolul 49 din TUE, respectarea statului de drept este o condiție prealabilă pentru aderarea la UE. Împreună cu democrația și drepturile omului, statul de drept reprezintă, de asemenea, unul din cei trei piloni ai Consiliului European și este adoptat în preambul la Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO)¹.

Încrederea reciprocă dintre statele membre ale UE și sistemele lor juridice constituie fundamentul Uniunii. Modul de punere în aplicare a statului de drept la nivel național joacă un rol esențial în acest sens. Încrederea tuturor cetățenilor UE și a autorităților naționale în funcționarea statului de drept este extrem de importantă pentru dezvoltarea ulterioară a UE într-un „spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne”.² Această încredere va fi construită și menținută numai în cazul în care statul de drept este respectat în toate statele membre.

Diferitele constituții și sisteme judiciare din statele membre ale UE sunt, în principiu, bine concepute și dețin pârghiile pentru a proteja cetățenii împotriva oricărei amenințări la adresa statului de drept. Cu toate acestea, evenimente recente din anumite state membre au demonstrat că o lipsă de respect față de statul de drept și, în consecință, și față de valorile fundamentale pe care statul de drept dorește să le protejeze poate deveni un motiv serios de îngrijorare. Pe durata desfășurării acestor evenimente, publicul larg a solicitat în mod clar UE și, în mod special, Comisiei să ia măsuri. S-au obținut rezultate. Cu toate acestea, Comisia și UE au trebuit să găsească soluții ad hoc deoarece mecanismele și procedurile actuale ale UE nu au fost întotdeauna adecvate pentru asigurarea unui răspuns eficient și rapid în cazul amenințărilor la adresa statului de drept.

Comisia este gardianul tratatelor și are responsabilitatea de a asigura respectarea valorilor care stau la baza UE și de a proteja interesul general al Uniunii. Prin urmare, Comisia trebuie să joace un rol activ în acest sens.³ În septembrie 2012, în discursul anual privind starea Uniunii, susținut în fața Parlamentului European, Președintele Barroso a declarat: „Avem nevoie de un set de instrumente mai bine dezvoltat, nu doar de alternativa între «puterea discretă» a convingerii politice și «opțiunea nucleară» de la articolul 7 din tratat”. În discursul din anul următor, acesta a afirmat că „experiența a confirmat cât de util este rolul de arbitru independent și obiectiv al Comisiei. Această experiență ar trebui consolidată prin intermediul unui cadru mai general [...]. Comisia urmează să prezinte o comunicare pe acest subiect și

¹ A se vedea preambulul la CEDO și articolul 3 din Statutul Consiliului European (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² A se vedea articolul 3 alineatul (2) din TUE și articolul 67 din TFUE.

³ A se vedea discursul vicepreședintei Reding, comisarul UE pentru justiție, drepturi fundamentale și cetățenie, „UE și statul de drept – Ce urmează?” (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

consider că este vorba de o dezbatere esențială pentru viziunea pe care o avem despre Europa.”⁴

În iunie 2013, Consiliul Justiție și Afaceri Interne a subliniat că „respectarea statului de drept este o condiție indispensabilă pentru protecția drepturilor fundamentale” și a solicitat Comisiei „să continue dezbaterile în conformitate cu tratatele privind eventuala necesitate și formă a unei metode de colaborare și sistematică pentru abordarea acestor aspecte”. În aprilie 2013, Consiliul Afaceri Generale a organizat o discuție cuprinzătoare cu privire la acest subiect⁵.

În iulie 2013, Parlamentul European a cerut ca „statele membre să fie evaluate periodic cu privire la respectarea permanentă a valorilor fundamentale ale Uniunii, precum și a cerințelor democrației și statului de drept”⁶.

Prezenta comunicare constituie un răspuns la aceste solicitări. Pe baza experienței dobândite de Comisie, a dezbaterilor interinstituționale și a consultărilor ample⁷, comunicarea stabilește un nou cadru pentru a asigura o protecție eficientă și coerentă a statului de drept în toate statele membre. Este un cadru pentru abordarea și rezolvarea unei situații în care există o amenințare sistemică la adresa statului de drept.⁸

Cadrul urmărește rezolvarea amenințărilor viitoare la adresa statului de drept în statele membre înainte de îndeplinirea condițiilor pentru declanșarea mecanismelor prevăzute la articolul 7 din TUE. Acesta este, prin urmare, destinat să completeze o lacună. Nu reprezintă o alternativă, ci mai degrabă precede și completează mecanismele prevăzute la articolul 7 din TUE. De asemenea, acesta nu aduce atingere competențelor Comisiei de a aborda situații specifice care se încadrează în domeniul de aplicare al legislației UE, prin intermediul unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în conformitate cu articolul 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

⁴ A se vedea http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm și http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm

⁵ În martie 2013, miniștrii de externe din Danemarca, Finlanda, Germania și Țările de Jos au făcut un apel pentru intensificarea garanțiilor europene prin care să se asigure conformitatea cu valorile fundamentale ale Uniunii în statele membre. În ceea ce privește discuția din cadrul Consiliului Afaceri Generale a se vedea http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf.

În ceea ce privește concluziile Consiliului Justiție și Afaceri Interne a se vedea http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

⁶ A se vedea rezoluțiile PE de stabilire a diferite recomandări adresate instituțiilor UE privind modul de consolidare a protecției prevăzute la articolul 2 din TUE (Raportul redactat de Rui Tavares în 2013, Rapoartele redactate de Louis Michel și de Kinga Göncz în 2014 – <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

⁷ În cadrul *Assises de la Justice*, o conferință la nivel înalt privind viitorul justiției în UE din noiembrie 2013 la care au participat peste 600 de părți interesate, una dintre ședințe a fost special dedicată subiectului „Către un nou mecanism pentru statul de drept”. Înainte și după conferință s-a organizat o consultare pentru colectarea de date, care a atras numeroase contribuții în scris (a se vedea http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Așa cum a subliniat președintele Barroso în discursul său privind starea Uniunii din septembrie 2013, cadrul „ar trebui [...] bazat pe principiul egalității între statele membre, activat numai în situații în care există riscuri grave și sistemice la adresa statului de drept și declanșat de indicatori prestabiliți” (a se vedea http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm).

Dintr-o perspectivă europeană mai amplă, cadrul are rolul de a contribui la atingerea obiectivelor Consiliului Europei, inclusiv pe baza expertizei Comisiei pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția)⁹.

2. DE CE STATUL DE DREPT ESTE DE O IMPORTANȚĂ FUNDAMENTALĂ PENTRU UE

Principiul statului de drept a devenit treptat un model organizațional dominant de drept constituțional și al organizațiilor internaționale moderne (inclusiv Organizația Națiunilor Unite și Consiliul Europei), de reglementare a exercitării prerogativelor de autoritate publică. Prin aplicarea acestui principiu se asigură faptul că toate autoritățile publice acționează în limitele stabilite de lege, în conformitate cu valorile democrației și ale drepturilor fundamentale, precum și sub controlul instanțelor de judecată independente și imparțiale.

Conținutul exact al principiilor și standardelor care decurg din statul de drept pot varia la nivel național, în funcție de sistemul constituțional al fiecărui stat membru. Cu toate acestea, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene („Curtea de Justiție”) și a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și documentele întocmite de Consiliul Europei, bazându-se în special pe expertiza Comisiei de la Veneția, furnizează o listă neexhaustivă a acestor principii și, prin urmare, definesc sensul de bază al statului de drept ca o valoare comună a UE, în conformitate cu articolul 2 din TUE.

Aceste principii includ **legalitatea**, care implică un proces transparent, responsabil, democratic și pluralist pentru adoptarea de legi, **securitatea juridică**; **interzicerea caracterului arbitrar al competențelor executive, instanțe independente și imparțiale, controlul jurisdicțional eficient, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale și egalitatea în fața legii**¹⁰.

Atât Curtea de Justiție, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au confirmat că aceste principii nu sunt doar cerințe formale și procedurale. Acestea sunt instrumentul pentru asigurarea conformității cu valorile democrației și ale drepturilor omului și respectarea acestor valori. Statul de drept este, prin urmare, un principiu constituțional cu componente atât formale, cât și de fond¹¹.

Acest lucru înseamnă că respectarea statului de drept este legată în mod intrinsec de respectarea democrației și a drepturilor fundamentale: nu poate exista democrație și respectarea drepturilor fundamentale fără respectarea statului de drept și viceversa. Drepturile fundamentale sunt eficiente doar dacă pot fi invocate în fața unei instanțe. Democrația este protejată dacă rolul fundamental al jurisdicției, inclusiv al curților constituționale, poate

⁹ Comisia de la Veneția, denumită oficial Comisia pentru democrație prin drept, reprezintă organismul consultativ al Consiliului Europei privind problemele constituționale (a se vedea http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

¹⁰ Pentru o prezentare generală a jurisprudenței relevante privind statul de drept și principiile pe care statul de drept le presupune a se vedea anexa I.

¹¹ Curtea de Justiție nu se referă la statul de drept doar ca la o cerință formală și procedurală, ci de asemenea îi evidențiază valoarea semnificativă specificând că „Uniunea bazată pe statul de drept” înseamnă că instituțiile UE sunt supuse controlului jurisdicțional al compatibilității documentelor lor nu numai cu Tratatul, ci și „cu principiile generale de drept din care fac parte drepturile fundamentale” [a se vedea *ex pluribus*, cauza C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* [2002] Rec. I-06677, punctele 38 și 39; cauzele conexate C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi*, [2008], Rep. I-06351, punctul 316]. Acest fapt a fost confirmat, de asemenea, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului [a se vedea de exemplu cauza *CEDO Stafford / Regatul Unit*, 28 mai 2001, punctul 63]. Trebuie subliniat faptul că în versiunea franceză Curtea utilizează atât termenul „*pre-eminence du droit*”, cât și „*Etat de droit*”.

asigura libertatea exprimării, libertatea de întrunire și respectarea normelor care reglementează procesul politic și electoral.

În cadrul UE, statul de drept este deosebit de important. Respectarea statului de drept nu este doar o condiție prealabilă pentru protejarea tuturor valorilor fundamentale enumerate la articolul 2 din TUE. Aceasta este, de asemenea, o condiție prealabilă pentru respectarea tuturor drepturilor și obligațiilor care reies din tratate și din dreptul internațional. Încrederea tuturor cetățenilor UE și a autorităților naționale în sistemele juridice din toate celelalte state membre este esențială pentru funcționarea întregii UE ca „un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne”. În prezent, hotărârile judecătorești în materie civilă și comercială ale unei instanțe naționale trebuie să fie recunoscute și aplicate în mod automat într-un alt stat membru, iar un mandat de arestare european emis pe numele unui presupus infractor într-un stat membru trebuie să fie aplicat ca atare în alt stat membru.¹² Acestea sunt exemple clare de motive de îngrijorare pentru toate statele membre în cazul în care principiul statului de drept nu este pe deplin respectat într-un stat membru. Acesta este motivul pentru care UE are un interes semnificativ în ceea ce privește salvagardarea și consolidarea statului de drept al Uniunii.

3. DE CE ESTE NEVOIE DE UN NOU CADRU AL UE PENTRU CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT

În cazul în care mecanismele stabilite la nivel național pentru asigurarea statului de drept încetează să funcționeze eficient, există o amenințare sistemică la adresa statului de drept și, prin urmare, la adresa funcționării UE ca spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne. În astfel de situații, UE trebuie să acționeze pentru protejarea statului de drept ca o valoare comună a Uniunii.

Cu toate acestea, experiența a demonstrat că o amenințare sistemică la adresa statului de drept care apare în statele membre nu poate fi abordată în mod eficient, în toate situațiile, prin instrumentele existente la nivelul Uniunii.

Măsurile adoptate de Comisie pentru demararea de **proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor**, în temeiul **articolului 258 din TFUE**, s-au dovedit a fi un instrument important în abordarea anumitor preocupări cu privire la statul de drept¹³. Însă procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pot fi lansate de către Comisie numai în cazul în care aceste preocupări constituie, în același timp, o încălcare a unei dispoziții specifice din legislația UE.¹⁴

¹² A se vedea cauza C-168/13, Jeremy F/Premier ministre, nepublicată încă, punctele 35 și 36.

¹³ A se vedea, cauzele C-286/12 Comisia/Ungaria, nepublicată încă (egalitatea de tratament în ceea ce privește pensionarea obligatorie a judecătorilor și procurorilor publici); C-518/07 Comisia/Germania [2010] Rep. I-01885 și C-614/10 Comisia/Austria, nepublicată încă (independența autorităților de protecție a datelor).

¹⁴ Măsurile Comisiei în vederea asigurării respectării Cartei drepturilor fundamentale ilustrează această limitare juridică ce reiese din tratat. Astfel cum se explică în comunicarea intitulată „Strategie pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale” din 19 octombrie 2010 [COM(2010) 573 final], Comisia este hotărâtă să utilizeze toate mijloacele aflate la dispoziția sa pentru a garanta faptul că această carte este pe deplin respectată de către statele membre. Aceasta vizează în special articolul 47 din carte, care prevede că orice persoană ale cărei drepturi garantate de legislația UE sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești independente. Cu toate acestea, Comisia poate invoca acest articol în relațiile cu statele membre „numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”, astfel cum se prevede în mod explicit în articolul 51 din carte. A se vedea, de exemplu, cauzele C-87/12, Kreshnik Ymeraga și alții/Ministre du travail, de l’emploi et de

Există situații preocupante care nu intră în domeniul de aplicare al legislației UE și, prin urmare, nu pot fi considerate o încălcare a obligațiilor care le revin statelor membre în temeiul tratatelor, dar care reprezintă totuși o amenințare sistemică la adresa statului de drept. În aceste situații se pot aplica **mecanismele de prevenire și de sancționare prevăzute la articolul 7 din TUE**. Comisia se numără printre entitățile cărora tratatul le conferă competența să emită o propunere motivată pentru a declanșa aceste mecanisme. Articolul 7 din TUE are ca scop garantarea faptului că toate statele membre respectă valorile comune ale UE, inclusiv statul de drept. Domeniul său de aplicare nu se limitează la domeniile reglementate de legislația UE, ci conferă posibilitatea ca UE să intervină cu scopul de a proteja statul de drept, de asemenea, în domenii în care statele membre acționează în mod independent. După cum s-a explicat în Comunicarea Comisiei cu privire la articolul 7 din TUE, acest lucru este justificat de faptul că „în cazul în care un stat membru încalcă valorile fundamentale într-un suficient destul de grav pentru a intra sub incidența articolului 7, acest lucru este de natură să submineze însăși temelia UE și încrederea dintre membrii săi, indiferent de domeniul în care are loc încălcarea”¹⁵.

Cu toate acestea, mecanismele de prevenire de la articolul 7 alineatul (1) din TUE pot fi declanșate numai în cazul unui „risc clar de încălcare gravă” și mecanismele de sancționare de la articolul 7 alineatul (2) din TUE numai în cazul unei „încălcări grave și persistente de către un stat membru” a valorilor stabilite la articolul 2 din TUE. Condițiile pentru declanșarea ambelor mecanisme de la articolul 7 din TUE sunt excepționale și subliniază natura de „ultimă instanță” a acestor mecanisme.

Evoluțiile recente din unele state membre au arătat că aceste mecanisme nu sunt întotdeauna adecvate pentru a răspunde rapid la amenințările la adresa statului de drept dintr-un stat membru.

Prin urmare, există situații în care amenințările la adresa statului de drept nu pot fi rezolvate în mod eficace cu ajutorul instrumentelor existente¹⁶. Pe lângă procedurile privind încălcarea dreptului UE și mecanismele de la articolul 7 din TUE, este necesar un **nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept**, ca o valoare comună a Uniunii Europene. Cadrul va fi complementar tuturor mecanismelor existente deja la nivelul Consiliului Europei pentru protejarea statului de drept¹⁷. Acesta reflectă atât obiectivele UE de a proteja valorile fundamentale și de a atinge un grad de încredere reciprocă, cât și integrarea în spațiul de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne.

Prin instituirea unui nou cadru pentru consolidarea statului de drept, Comisia urmărește să ofere transparență și să sporească previzibilitatea în ceea ce privește măsurile pe care poate fi nevoită să le adopte în viitor, garantând, în același timp, că toate statele membre sunt tratate în

¹⁵ l’immigration, nepublicată încă, C-370/12 Thomas Pringle/guvernul Irlandei, Irlanda și procurorul general, nepublicată încă și C-617/10, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, nepublicată încă.

¹⁶ Comunicarea Comisiei din 15 octombrie 2003: Respectarea și promovarea valorilor pe care se întemeiază Uniunea, COM(2003) 606 final.

¹⁷ În anumite cazuri, deficiențele sistemice legate de statul de drept pot fi abordate utilizând mecanismele de cooperare și verificare (MCV) bazate pe actele de aderare pentru România și Bulgaria. Totuși, aceste mecanisme, care se întemeiază direct pe legislația primară a UE, abordează situațiile legate de preaderare și, prin urmare, de tranziție. Prin urmare, acestea nu sunt adecvate pentru abordarea unei amenințări la adresa statului de drept în toate statele membre ale UE.

¹⁷ Articolul 8 din Statutul Consiliului Europei prevede că unui stat membru care „a încălcat în mod grav” principiile statului de drept și drepturile omului îi pot fi suspendate drepturile de reprezentare, acesta putând fi chiar exclus din Consiliul Europei. La fel ca mecanismele prevăzute la articolul 7 din TUE, acest mecanism nu a fost utilizat în practică niciodată.

mod egal. Pe baza prezentei comunicări, Comisia este dispusă să se angajeze în discuții suplimentare cu statele membre, Consiliul și Parlamentul European cu privire la aceste aspecte.

4. MODUL DE FUNCȚIONARE A NOULUI CADRU AL UE PRIVIND STATUL DE DREPT

Scopul cadrului este de a permite Comisiei să găsească o soluție împreună cu statul membru în cauză, pentru a preveni apariția unei amenințări sistemice la adresa statului de drept în statul membru respectiv care ar putea evolua către un „risc clar de încălcare gravă” în temeiul articolului 7 din TUE, ceea ce ar necesita ca mecanismele prevăzute la articolul menționat să fie lansate.

Pentru a asigura egalitatea statelor membre, cadrul se va aplica în același mod pentru toate statele membre și va funcționa pe baza acelorași criterii de referință pentru a stabili ce reprezintă o amenințare sistemică la adresa statului de drept.

4.1. Condițiile în care noul cadru va putea fi declanșat

Cadrul va fi declanșat în situațiile în care autoritățile unui stat membru adoptă măsuri sau tolerează situații care sunt de natură să afecteze în mod sistematic și negativ integritatea, stabilitatea sau funcționarea corectă a instituțiilor și a mecanismelor de salvagardare stabilite la nivel național pentru a proteja statul de drept.

Noul cadru UE privind statul de drept nu este conceput pentru a fi declanșat de încălcări individuale ale drepturilor fundamentale sau de o eroare judiciară. Aceste cazuri pot și ar trebui să fie abordate în cadrul sistemelor judiciare naționale, precum și în contextul mecanismelor de control stabilite în conformitate cu Convenția europeană a drepturilor omului, la care toate statele membre sunt părți semnatare.

Scopul principal al cadrului este de a contracara **amenințările la adresa statului de drept** (conform dispozițiilor din secțiunea 2), care au **caracter sistemic**¹⁸. Ordinea politică, instituțională și/sau juridică a unui stat membru ca atare, structura sa constituțională, separarea puterilor, independența sau imparțialitatea sistemului judiciar sau sistemul său de control judiciar, inclusiv controlul constituțional în cazul în care există, trebuie să fie amenințate — de exemplu, ca urmare a adoptării de noi măsuri sau de practicile larg răspândite ale autorităților publice și lipsa măsurilor corective interne. Cadrul va fi utilizat atunci când „garanțiile statului de drept” la nivel național nu par să poată răspunde în mod eficient acestor amenințări.

Cadrul nu împiedică Comisia să își exercite competențele conferite în temeiul articolului 258 din TFUE în situațiile care intră în domeniul de aplicare a legislației UE și nici nu împiedică declanșarea directă a mecanismelor prevăzute la articolul 7 din TUE, în cazul în care o deteriorare subită a unui stat membru impune o reacție mai puternică din partea UE.¹⁹

¹⁸ Cu privire la noțiunea de „deficiențe sistemice” în respectarea drepturilor fundamentale atunci când se acționează în sfera de competență a dreptului UE, a se vedea, de exemplu cauzele conexe C-411/10 și 493/10, N.S., nepublicate încă, punctele 94 și 106 și cauza C-4/11, Germania/Kaveh Puid, nepublicată încă, punctul 36. Cu privire la noțiunea „sistemic” sau „structural” în contextul Convenției europene a drepturilor omului, a se vedea, de asemenea, rolul Curții Europene a Drepturilor Omului în identificarea problemelor sistemice de bază, conform Rezoluției Res (2004) 3 a Comitetului de Miniștri din 12 mai 2004, privind hotărârile judecătorești care relevă existența unei probleme sistemice fundamentale, (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

¹⁹ A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei din 15 octombrie 2003 (nota de subsol 15).

4.2. Noul cadru al UE privind statul de drept – un proces în trei etape

În cazul în care există indicii clare de amenințare sistemică la adresa statului de drept al unui stat membru, Comisia va iniția un schimb structurat cu statul membru în cauză. Acest proces se bazează pe următoarele principii:

- concentrarea pe găsirea unei soluții prin intermediul unui **dialog** cu statul membru în cauză;
- asigurarea unei **evaluări obiective și aprofundate** a situației în cauză;
- respectarea principiului **egalității de tratament** a statelor membre;
- indicarea de **acțiuni concrete și rapide** care ar putea fi luate pentru a face față amenințării sistemice și pentru a evita folosirea mecanismelor prevăzute la articolul 7 din TUE.

Procesul este constituit, de regulă, din trei etape: o evaluare a Comisiei, o recomandare a Comisiei și urmărirea aplicării recomandării.

Evaluarea Comisiei

Comisia va colecta și examina toate informațiile relevante și va stabili dacă există indicii clare privind o amenințare sistemică la adresa statului de drept, conform explicațiilor anterioare. Această evaluare se poate baza pe indicațiile primite de la surse disponibile și instituții recunoscute, mai ales de la organismele Consiliului Europei și Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene.²⁰

În cazul în care, ca urmare a acestei evaluări preliminare, Comisia este de părere că există într-adevăr o situație de risc sistemic în ceea ce privește statul de drept, aceasta va iniția un dialog cu statul membru în cauză, transmițând un „aviz privind statul de drept”, în care își va motiva preocupările, acordându-i statului membru în cauză posibilitatea de a răspunde. Avizul ar putea fi rezultatul unui schimb de corespondență și al întâlnirilor cu autoritățile competente și, după caz, ar putea fi urmat de alte schimburi.

Comisia se așteaptă ca statul membru în cauză să coopereze pe parcursul întregului proces și să se abțină de la adoptarea oricăror măsuri ireversibile în legătură cu problemele de interes ridicate de către Comisie, în așteptarea evaluării acesteia din urmă, în conformitate cu **obligația de cooperare loială** prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din TUE. Necooperarea pe parcursul acest proces sau împiedicarea derulării lui de către un stat membru va constitui un element care trebuie luat în considerare în momentul evaluării gravității amenințării.

În acest stadiu al procesului, lansarea evaluării de către Comisie și transmiterea avizului său vor fi făcute publice de către Comisie, însă conținutul schimburilor cu statul membru în cauză va fi, de regulă, confidențial, pentru a facilita obținerea rapidă a unei soluții.

Recomandarea Comisiei

Într-o a doua etapă, cu excepția cazului în care problema a fost deja rezolvată în mod satisfăcător între timp, Comisia va emite o „recomandare privind statul de drept”, adresată statului membru în cauză, în cazul în care constată că există o dovadă obiectivă de amenințare sistemică și că autoritățile din respectivul stat membru nu adoptă măsurile adecvate pentru remedierea acesteia.

²⁰

A se vedea, în special, articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 168/2007 al Consiliului privind înființarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (JO L 53, p. 1).

În recomandarea sa, Comisia va preciza în mod clar motivele sale de îngrijorare și va recomanda ca statul membru să rezolve problemele identificate într-un termen stabilit și să comunice Comisiei măsurile luate în acest sens. După caz, recomandarea poate include indicații specifice cu privire la modalitățile și măsurile de rezolvare a acestei situații.

Evaluarea Comisiei și concluziile se vor baza pe rezultatele dialogului cu statul membru în cauză, precum și pe orice dovadă suplimentară în legătură cu care statul membru ar trebui, de asemenea, să emită în prealabil o opinie.

Faptul că s-a trimis o recomandare, precum și conținutul principal al acesteia vor fi făcute publice de către Comisie.

Urmărirea aplicării recomandării Comisiei

Într-o a treia etapă, Comisia va monitoriza modul în care statul membru în cauză dă curs recomandării care i-a fost adresată. Această monitorizare se poate baza pe schimburi suplimentare cu statul membru în cauză și ar putea, de exemplu, să se axeze pe a stabili dacă anumite tipuri de practici care generează preocupări continuă să se manifeste sau pe modul în care statul membru pune în aplicare angajamentele pe care și le-a asumat între timp pentru a rezolva situația.

În cazul în care nu există un rezultat satisfăcător al recomandării din partea statului membru în cauză în termenul prevăzut, Comisia va evalua posibilitatea de a declanșa unul dintre mecanismele prevăzute la articolul 7 din TUE²¹.

Interacțiunea instituțională

Parlamentul European și Consiliul vor fi informate în mod regulat și detaliat cu privire la progresele înregistrate în fiecare dintre aceste etape.

Utilizarea expertizei externe

Pentru a obține cunoștințe specializate privind anumite aspecte legate de statul de drept în statele membre, Comisia poate, în special în faza de evaluare, să solicite expertiză externă, inclusiv din partea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a UE²². O astfel de expertiză externă ar putea să contribuie mai ales la furnizarea unei analize comparative cu privire la normele și practicile existente în alte state membre, pentru a asigura egalitatea de tratament a statelor membre, pe baza unei înțelegeri comune a statului de drept în cadrul UE.

În funcție de situație, Comisia poate decide să solicite consultanță și asistență din partea membrilor rețelelor judiciare din cadrul UE, cum ar fi Rețelele Președinților Curților Supreme ale Uniunii Europene²³, Asociația Consiliilor de Stat și a jurisdicțiilor administrative supreme ale UE²⁴ sau rețeaua consiliilor judiciare²⁵. Comisia va examina, împreună cu aceste rețele, modul în care o astfel de asistență ar putea fi furnizată cât mai curând posibil, după caz, și dacă sunt necesare dispoziții speciale în acest scop.

²¹ A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei din 15 octombrie 2003 (nota de subsol 15).

²² Agenția pentru Drepturi Fundamentale poate da sfaturi în sfera de aplicare a sarcinilor sale, astfel cum sunt definite prin Regulamentul (CE) nr. 168/2007 al Consiliului (a se vedea nota de subsol 20).

²³ Rețeaua Președinților Curților Supreme ale Uniunii Europene (a se vedea <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Asociația Consiliilor de Stat și a jurisdicțiilor administrative supreme ale Uniunii Europene (a se vedea <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Rețeaua europeană a Consiliilor Superioare ale Magistraturii (a se vedea <http://www.encj.eu>).

Ca regulă generală, dacă este cazul, Comisia va cere sfatul Consiliului Europei și/sau al Comisiei de la Veneția și își va coordona analiza cu aceste organisme în toate cazurile în care problema este supusă examinării și analizei și de către aceste organisme.

5. CONCLUZII

Prezenta comunicare stabilește un nou cadru al UE privind statul de drept, ca o contribuție a Comisiei la consolidarea capacității UE de a asigura o protecție egală și eficientă a statului de drept în toate statele membre. Prin urmare, aceasta constituie un răspuns la solicitările formulate de Parlamentul European și Consiliu. Fără a exclude evoluția viitoare a tratatelor în acest domeniu — care vor trebui discutate în cadrul unor reflecții mai largi asupra viitorului Europei —, cadrul se bazează pe competențele Comisiei prevăzute de tratate în versiunea aflată în prezent în vigoare. Pe lângă acțiunea Comisiei, rolul Parlamentului European și al Consiliului va fi esențial în consolidarea hotărârii UE de a apăra statul de drept.