



Bruxelles, 30.9.2020
COM(2020) 580 final

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

**Raportul din 2020 privind statul de drept
Situația statului de drept în Uniunea Europeană**

{SWD(2020) 300-326}

*Statul de drept contribuie la protecția cetățenilor în fața legii celui mai puternic.
Este garantul drepturilor și al libertăților noastre cele mai elementare, de zi cu zi.
Statul de drept ne permite să ne exprimăm și să fim informați de o presă liberă.*

Președinta von der Leyen, Discursul privind starea Uniunii, 2020

1. 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 o mass-media liberă și pluralistă. La nivel mondial, UE este recunoscută ca având standarde foarte înalte în aceste domenii². Aceste standarde înalte nu sunt însă aplicate întotdeauna în mod egal. Se pot aduce îmbunătățiri și există întotdeauna un risc de regres. Protejarea valorilor noastre fundamentale este o responsabilitate comună a tuturor instituțiilor UE și a tuturor statelor membre; toții actorii ar trebui să își joace rolul în acest sens.

*Ce este statul de drept?*³

Statul de drept este consacrat la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană drept una dintre valorile comune tuturor statelor membre. 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 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 efectiv, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale, separarea puterilor și egalitatea în fața legii. Aceste principii au fost recunoscute de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Pe lângă aceste principii, Consiliul Europei a elaborat standarde și emite avize și recomandări care oferă orientări bine stabilite menite să promoveze și să susțină statul de drept.

¹ Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată de pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

² World Justice Project – Indicele privind statul de drept; Forumul Economic Mondial – Raportul privind competitivitatea globală; Transparency International – Indicele de percepție a corupției; Reporteri fără Frontiere – Indicele mondial al libertății presei.

³ A se vedea COM (2019) 163, „Consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii – Situația actuală și posibile etape ulterioare”, și COM (2019) 343 „Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii – Plan de acțiune”. Jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene are, de asemenea, o importanță deosebită.

Statul de drept este un principiu consacrat. Deși statele membre au identități naționale, sisteme și tradiții juridice diferite, semnificația fundamentală a statului de drept este aceeași în întreaga UE. Respectarea statului de drept este esențială pentru ca cetățenii și întreprinderile să aibă încredere în instituțiile publice, iar principiile sale esențiale sunt sprijinite de cetățeni în toate statele membre⁴. Statul de drept are un impact direct asupra vieții fiecărui cetățean, reprezentând o condiție prealabilă pentru asigurarea egalității de tratament în fața legii și pentru apărarea drepturilor cetățenilor UE. Respectarea statului de drept este esențială pentru punerea în aplicare a legislației și a politicilor UE și fundamentală pentru o Uniune a egalității, a oportunităților și a echității sociale. Circumstanțele speciale din 2020 au generat noi provocări la adresa drepturilor cetățenilor; a fost necesar să se aplice unele restricții în privința libertăților noastre, cum ar fi libertatea de circulație, libertatea de întrunire sau libertatea de a desfășura o activitate comercială, pentru a face față pandemiei de COVID-19. Este esențial să existe un sistem național eficace de control și echilibru care să sprijine respectarea statului de drept pentru a se asigura că astfel de restricții la adresa drepturilor noastre se limitează la ceea ce este necesar și proporțional, sunt limitate în timp și fac obiectul supravegherii de către parlamentele și instanțele naționale.

Consolidarea statului de drept: o prioritate pentru funcționarea eficace a Uniunii

UE se bazează pe statul de drept. Amenințările la adresa statului de drept periclitează fundamentele juridice, politice și economice ale Uniunii. Deficiențele existente într-un stat membru au un impact asupra altor state membre și asupra Uniunii în ansamblu. Asigurarea respectării statului de drept este o responsabilitate principală a fiecărui stat membru, însă Uniunea are un interes comun și joacă un rol în soluționarea problemelor în acest domeniu, oriunde apar acestea. Respectarea statului de drept este totodată esențială pentru funcționarea pieței interne, pentru cooperarea în domeniul justiției pe baza încrederii și recunoașterii reciproce, precum și pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum a subliniat recent Consiliul European⁵. Pentru ca UE să reușească să asigure o redresare sustenabilă și rezilientă, este esențial ca instrumentele sale să poată funcționa într-un mediu bazat pe statul de drept.

Statul de drept este, în același timp, o temă importantă pentru UE și în afara granițelor sale. UE va continua să urmărească o abordare solidă și coerentă între politicile sale interne privind statul de drept și modul în care statul de drept este integrat în activitatea desfășurată cu țările în curs de aderare și cu țările din vecinătate, precum și în cadrul tuturor acțiunilor sale externe, la nivel bilateral, regional și multilateral.

Ghidată de valorile și principiile universale consacrate în Carta ONU și în dreptul internațional, UE este un apărător ferm al drepturilor omului, al democrației și al statului de drept în întreaga lume, fapt demonstrat de noul Plan de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația 2020-2024⁶, cu respectarea obiectivelor de dezvoltare durabilă⁷. Pentru a sprijini statul de drept la nivel mondial, trebuie consolidată cooperarea privind aspectele legate de statul de drept cu organizațiile internaționale și regionale, cum ar fi Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa.

⁴ Eurobarometrul special 489 – Statul de drept.

⁵ Concluziile Consiliului European din 17-21 iulie 2020: *Interesele financiare ale Uniunii sunt protejate în conformitate cu principiile generale încorporate în tratatele Uniunii, în special valorile menționate la articolul 2 din TUE* [Tratatul privind Uniunea Europeană]. *Consiliul European subliniază importanța protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene. Consiliul European subliniază importanța respectării statului de drept.*

⁶ JOIN(2020) 5 final.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

În ultimul deceniu, UE a dezvoltat și testat o serie de instrumente menite să sprijine respectarea statului de drept⁸. Ca urmare a unor cazuri grave de încălcare a statului de drept în unele state membre, s-au lansat dezbateri suplimentare la nivelul UE și la nivel național privind modalități de a întări capacitatea de răspuns a UE la astfel de situații. În comunicarea sa din iulie 2019, Comisia a propus ca UE și statele sale membre să își intensifice eforturile pentru a promova o cultură politică și juridică solidă care să sprijine statul de drept și să dezvolte instrumente care să prevină apariția sau agravarea unor probleme legate de statul de drept⁹.

Mecanismul european privind statul de drept

În orientările politice ale președintei von der Leyen s-a menționat intenția de a institui un mecanism suplimentar și cuprinzător privind statul de drept, reprezentând o piatră de temelie pentru angajamentul comun al UE și al statelor membre de a consolida statul de drept. Mecanismul este conceput ca un ciclu anual menit să promoveze statul de drept și să prevină apariția sau agravarea problemelor. Mecanismul vizează o mai bună înțelegere și o conștientizare a aspectelor și a evoluțiilor semnificative în domenii care au un impact direct asupra respectării statului de drept: sistemul de justiție, cadrul anticorupție, pluralismul și libertatea mass-mediei și alte aspecte instituționale legate de sistemul de control și echilibru. Identificarea problemelor va ajuta statele membre să găsească soluții care să protejeze statul de drept, cu cooperarea și sprijinul reciproc din partea Comisiei, a altor state membre și a părților interesate, cum ar fi Comisia de la Veneția.

Abordarea se bazează pe un dialog strâns cu autoritățile naționale și cu părțile interesate, va asigura transparența și va examina toate statele membre în mod obiectiv și imparțial. Abordarea se concretizează sub forma unui raport anual privind statul de drept, care cuprinde evaluarea fiecărui stat membru în 27 de capitole consacrate fiecărei țări. Mecanismul privind statul de drept sprijină și completează alte instrumente ale UE care încurajează statele membre să pună în aplicare reforme structurale în domeniile vizate de domeniul său de aplicare, de exemplu Tabloul de bord privind justiția în UE¹⁰ și semestrul european¹¹, iar în prezent și instrumentul Next Generation EU. Evaluările cuprinse în raportul anual ar constitui un punct de referință pentru aceste instrumente. Alte elemente din setul de instrumente ale UE pentru asigurarea respectării statului de drept vor continua să ofere un răspuns eficace și proporțional la problemele legate de statul de drept, atunci când este necesar¹².

Pe lângă aprofundarea înțelegerii comune prin dialog, mecanismul privind statul de drept va încadra sprijinul acordat de Comisia statelor membre și părților interesate de la nivel național pentru soluționarea problemelor legate de statul de drept. Mai multe instrumente și fonduri sprijină reformele structurale, oferind asistență tehnică și finanțând proiecte în domeniul administrației publice, al justiției, al combaterii corupției și al pluralismului mass-mediei.

⁸ Setul de instrumente pentru asigurarea respectării statului de drept la nivelul UE. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ A se vedea comunicările Comisiei citate la nota de subsol 3.

¹⁰ Tabloul de bord privind justiția în UE este un instrument anual, cu caracter informativ și comparativ, al cărui scop este să ajute UE și statele membre să îmbunătățească eficacitatea sistemelor lor naționale de justiție, furnizându-le date obiective, fiabile și comparabile cu privire la o serie de indicatori relevanți pentru evaluarea eficienței, calității și independenței sistemelor de justiție în toate statele membre.

¹¹ În cadrul semestrului european sunt analizate aspecte legate de statul de drept în măsura în care au un impact asupra mediului de afaceri, a investițiilor, a creșterii economice și a ocupării forței de muncă.

¹² Ar trebui să se facă o distincție între mecanismul european privind statul de drept și alte instrumente, cum ar fi procedurile în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE sau procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

Sunt, de asemenea, disponibile granturi specifice și directe în beneficiul societății civile și al anumitor rețele (cum ar fi rețelele judiciare, rețelele jurnaliștilor) pentru proiecte cu o dimensiune europeană. Reformele ar beneficia, de asemenea, de expertiza organismelor internaționale recunoscute, în special a Consiliului Europei, precum și de schimburile cu specialiști din alte state membre.

Pentru a aprofunda activitatea UE privind statul de drept este necesară o cooperare strânsă și continuă între instituțiile UE și statele membre. Un obiectiv central al mecanismului european privind statul de drept este de a stimula cooperarea interinstituțională și de a încuraja toate instituțiile UE să contribuie potrivit propriilor roluri instituționale. Acest lucru este crucial pentru mecanismul european privind statul de drept și reflectă un interes de lungă durată manifestat atât de Parlamentul European¹³, cât și de Consiliu¹⁴. Baza sa comună și obiectivă, și anume de a examina toate statele membre în mod egal, este concepută în acest scop. Comisia așteaptă cu interes să sprijine lucrările în curs ale ambelor instituții, inclusiv să dea curs rezoluției Parlamentului European aflate în pregătire¹⁵. Mecanismul european privind statul de drept va contribui la raționalizarea discuțiilor pe această temă la nivelul UE și va consolida cooperarea interinstituțională, impunând un ritm anual în activitatea Parlamentului European și a Consiliului și asigurând acțiuni subsecvente structurate și specifice, precum și cooperarea cu parlamentele naționale.

Mecanismul privind statul de drept face parte dintr-un demers mai amplu la nivelul UE de a consolida valorile democrației, egalității și respectării drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Mecanismul va fi completat de o serie de inițiative viitoare, printre care Planul de acțiune pentru democrația europeană, noua strategie pentru punerea în aplicare a Cartei drepturilor fundamentale și strategii specifice vizând să răspundă nevoilor persoanelor celor mai vulnerabile din societățile noastre și să promoveze o societate în care domină pluralismul, nediscriminarea, justiția, solidaritatea și egalitatea.

*Primul raport privind statul de drept*¹⁶

Prin prezentul raport, cu cele 27 de capitole care includ evaluări specifice consacrate fiecărui stat membru, Comisia dorește să prezinte primele elemente-cheie ale situației din statele membre; pe acestea se vor putea baza noul ciclu instituit de mecanismul privind statul de drept, precum și viitoarele rapoarte.

Evaluarea cuprinsă în cele 27 de capitole consacrate fiecărei țări – parte integrantă din prezentul raport privind statul de drept – a fost efectuată în conformitate cu domeniul de aplicare și metodologia discutate cu statele membre¹⁷. Activitatea s-a axat pe patru piloni principali: sistemul judiciar, cadrul anticorupție, pluralismul mass-mediei și alte sisteme de control și echilibru instituțional. Pentru fiecare pilon, metodologia a reamintit dispozițiile legislației UE relevante pentru evaluare. S-a făcut trimitere, de asemenea, la avizele și recomandările Consiliului Europei, care oferă orientări utile. Aceste patru domenii au fost

¹³ Rezoluția din 25 octombrie 2016 conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale; Rezoluția din 14 noiembrie 2018 referitoare la necesitatea unui mecanism cuprinzător al UE pentru protecția democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale.

¹⁴ În concluziile Președinției în urma Consiliului Afaceri Generale din noiembrie 2019 s-a subliniat că rapoartele Comisiei ar putea servi drept bază pentru dialogul anual al Consiliului privind statul de drept. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

¹⁵ Crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale [2020/2072(INL)].

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

identificate în cadrul procesului pregător ca piloni interdependenți esențiali pentru asigurarea respectării statului de drept. Prezența unor sisteme judiciare eficiente și a unor sisteme solide de control și echilibru instituțional reprezintă esența respectării statului de drept în democrațiile noastre. Cu toate acestea, existența legilor și a unor instituții solide nu este suficientă. Statul de drept are nevoie de un ecosistem propice, având la bază respectarea independenței judiciare, politici anticorupție eficiente, o mass-media liberă și pluralistă, o administrație publică transparentă și de înaltă calitate și o societate civilă liberă și activă. Politicile preventive și campaniile la nivel local îi sensibilizează pe cetățeni și mențin prioritară asigurarea respectării statului de drept. Jurnaliștii de investigație, mass-media independentă și controlul exercitat de societatea civilă sunt elemente esențiale pentru ca factorii de decizie să poată fi trași la răspundere.

Raportul este rezultatul colaborării strânse cu statele membre, atât la nivel politic în cadrul Consiliului, cât și prin reuniuni politice și tehnice bilaterale și se bazează pe diverse surse. Această metodologie va deveni parte a procesului anual reprezentat de mecanismul privind statul de drept. A fost creată o rețea de puncte de contact naționale pentru statul de drept, care să sprijine instituirea mecanismului și a metodologiei sale și să acționeze în calitate de canal de comunicare continuă. Membrii rețelei s-au reunit de două ori. Toate statele membre au participat la întocmirea raportului, furnizând contribuții scrise la începutul lunii mai¹⁸ și alăturându-se vizitelor virtuale dedicate diferitelor țări efectuate în perioada mai-iulie¹⁹. În cursul acestor vizite, Comisia a discutat evoluțiile legate de statul de drept cu autoritățile naționale din statele membre, inclusiv cu autorități judiciare și independente, cu autoritățile de aplicare a legii, precum și cu alte părți interesate, cum ar fi asociațiile de jurnaliști și societatea civilă. Înainte de adoptarea prezentului raport, statelor membre li s-a oferit posibilitatea de a furniza informații actualizate privind capitolul referitor la propria țară.

S-a desfășurat, de asemenea, o consultare specifică a părților interesate, care a furnizat valoroase contribuții orizontale și specifice fiecărei țări provenite de la diverse agenții ale UE, rețele europene, organizații ale societății civile naționale și europene, asociații profesionale și actori internaționali și europeni²⁰. Printre acestea se numără Agenția pentru Drepturi Fundamentale, Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare, Rețeaua Europeană a Președinților Curților Supreme de Justiție ale UE, Rețeaua europeană a instituțiilor naționale pentru drepturile omului (ENNHRI), Consiliul Barourilor Europene (CCBE), Consiliul Europei, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), precum și societatea civilă națională și internațională și organizațiile jurnaliștilor.

Capitolele consacrate fiecărei țări se bazează pe o evaluare calitativă realizată de Comisie și cuprind o sinteză a evoluțiilor semnificative începând din ianuarie 2019, precedată de o scurtă descriere factuală a cadrului juridic și instituțional relevant pentru fiecare pilon. Evaluarea prezintă atât provocările existente, cât și aspectele pozitive, inclusiv bunele practici. Comisia a asigurat o abordare coerentă și echivalentă, a aplicat aceeași metodologie și a examinat aceleași chestiuni în toate statele membre, abordarea rămânând proporțională cu situația și evoluțiile. Capitolele consacrate fiecărei țări nu urmăresc să ofere o descriere exhaustivă a tuturor elementelor relevante ale situației statului de drept în statele membre, ci să prezinte evoluții semnificative²¹. Pe baza acestei prime experiențe și a modului în care situația

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Informații mai detaliate cu privire la vizitele efectuate sunt disponibile în capitolele consacrate fiecărei țări.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

²¹ Printre exemplele de elemente care nu au fost examinate în mod sistematic anul acesta se numără mecanismele de responsabilizare pentru asigurarea respectării legii, rolul și independența mass-mediei

evoluează în statele membre, alte aspecte relevante pot fi incluse sau examinate mai detaliat în anii următori.

Evaluarea face trimiteri, de asemenea, la cerințele prevăzute de dreptul UE, inclusiv la hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene. În plus, recomandările și avizele Consiliului Europei oferă un cadru de referință util pentru standarde și bune practici. Consiliul Europei a contribuit în plus la evaluarea cuprinsă în capitolele consacrate fiecărei țări punând la dispoziție o imagine de ansamblu a avizelor și rapoartelor sale recente privind statele membre ale UE²².

Evaluarea cuprinsă în raportul privind statul de drept se bazează pe acest proces de dialog, consultare și contribuții ale experților. Aceasta oferă o bază solidă și bine documentată pentru discuțiile cu Parlamentul European și Consiliul și pentru lucrările ulterioare ale acestor instituții. Mecanismul european privind statul de drept este conceput astfel încât să poată evolua și să fie îmbunătățit prin discuții interinstituționale și prin dialog cu statele membre, ca un exercițiu colectiv de învățare și ca un factor declanșator al sprijinului UE.

Pandemia de COVID-19: un test de rezistență pentru reziliența statului de drept

Dincolo de impactul imediat asupra sănătății și a economiei, criza provocată de pandemia de COVID-19 a generat o serie de provocări diverse pentru societate, în special pentru administrațiile publice și pentru sistemele juridice și constituționale. Pandemia s-a dovedit un adevărat test de rezistență în condiții reale pentru reziliența sistemelor naționale în perioade de criză. Toate statele membre au luat măsuri excepționale pentru a proteja sănătatea publică și majoritatea au declarat o formă de stare de urgență publică sau au conferit competențe speciale pentru situații de urgență, în temeiul dispozițiilor constituționale sau al legilor privind protecția sănătății publice. Modificarea sau suspendarea sistemelor naționale obișnuite de control și echilibru poate reprezenta o provocare deosebită pentru statul de drept, iar aceste evoluții au devenit un subiect major de dezbatere publică în anumite state membre. Ca urmare, Comisia a monitorizat cu atenție aplicarea măsurilor de urgență, iar acest lucru se reflectă în capitolele consacrate fiecărei țări, după caz.

Comisia a subliniat că măsurile adoptate ca răspuns la criză trebuie să respecte principiile și valorile noastre fundamentale, astfel cum sunt prevăzute în tratate. S-a verificat, în principal, dacă măsurile de urgență au fost limitate în timp, dacă au existat garanții pentru a se asigura că măsurile sunt strict necesare și proporționale și dacă s-au putut menține supravegherea parlamentară și judiciară, precum și controlul exercitat de mass-media și societatea civilă²³. Întrucât cea mai acută fază a crizei a fost depășită, un alt aspect esențial este modul în care aceste competențe au fost reduse sau eliminate treptat. Având în vedere că pandemia continuă, în mai multe state membre sunt încă în vigoare regimuri de urgență sau măsuri de urgență. Prin urmare, va fi necesar ca monitorizarea de către Comisie să continue. Situația

publice, precum și măsurile luate pentru a se asigura că autoritățile publice pun efectiv în aplicare legea și pentru a preveni abuzurile legate de competențele administrative.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

²³ Consiliul Europei a oferit orientări utile cu privire la criteriile care trebuie avute în vedere. Printre altele, trebuie să se verifice dacă legile și regimurile de urgență au fost adoptate conform procedurilor aplicabile, dacă starea de urgență și măsurile de urgență sunt strict limitate în timp, dacă există o definiție restrânsă a competențelor conferite în situații de urgență, dacă relaxarea sistemului de control și echilibru este limitată și proporțională și dacă s-a menținut controlul indispensabil al parlamentului asupra măsurilor adoptate de executiv. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> și [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

este ținută sub observație și de către organizațiile internaționale²⁴, iar Parlamentul European a solicitat Comisiei de la Veneția un aviz cu privire la măsurile luate în statele membre și la impactul acestora asupra democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale²⁵.

Reacțiile la criză au demonstrat în general o reziliență puternică a sistemelor naționale. În multe state membre, instanțele au analizat măsurile de urgență și au avut loc dezbateri politice și juridice pentru a verifica dacă regimurile de urgență aplicate au fost justificate și proporționale, dacă deciziile au fost legale și dacă au fost utilizate procedurile și instrumentele adecvate. Monitorizarea continuă de către Comisie și dezbaterile naționale indică deja o serie de constatări și reflecții care pot alimenta dezbaterile naționale și pot îmbunătăți răspunsul juridic și politic.

O primă reflecție vizează cultura statului de drept și nivelul de încredere în sistemele de control și echilibru din statele membre. Este vorba în special despre interacțiunea dintre instituțiile naționale și cooperarea lor sinceră, despre rolul controlului parlamentar și despre oportunitățile de menținere a normelor de consultare și transparența pentru cetățeni. Pandemia de COVID-19 a evidențiat importanța asigurării faptului că un proces decizional urgent și eficient, necesar pentru protejarea sănătății publice, nu implică o eludare a sistemului existent de control și echilibru, inclusiv a parlamentelor, în special atunci când măsurile afectează libertățile și drepturile fundamentale ale întregii populații.

O a doua reflecție vizează implicațiile pentru activitatea mass-mediei și a societății civile din perspectiva controlului democratic exercitat de acestea. Atunci când competențele conferite în situații de urgență slăbesc controlul instituțional asupra factorilor de decizie, controlarea deciziilor publice de către mass-media și societatea civilă devine cu atât mai importantă. Cu toate acestea, în anumite state membre, mass-media și societatea civilă se confruntă cu noi obstacole. Astfel de situații au contribuit, printre altele, la răspândirea dezinformării și la reducerea încrederii în autoritățile publice, aducând prejudicii statului de drept²⁶.

O a treia reflecție vizează reziliența sistemului judiciar. Accesul la instanțe independente și controlul jurisdicțional reprezintă elemente fundamentale ale statului de drept. Închiderea parțială a instanțelor naționale, care acționează și drept instanțe ale Uniunii atunci când aplică legislația UE, a scos în evidență o vulnerabilitate majoră. O serie de state membre au luat măsuri pentru a reduce impactul pandemiei și au fost în măsură să reia activitatea aplicând reguli de distanțare sau utilizând videoconferințele. De asemenea, în mai multe state membre, pandemia a dat un impuls digitalizării procedurilor.

Aceste reflecții reflectă dezbateri mai ample privind statul de drept desfășurate într-o serie de state membre cu privire la reziliența sistemelor lor naționale²⁷. În acest sens, pandemia de COVID-19 a subliniat modul în care statul de drept are un impact direct asupra vieții de zi cu zi a cetățenilor.

²⁴ A se vedea, de exemplu, documentul Comisiei de la Veneția a Consiliului European, „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections”, 26 mai 2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

²⁶ A se vedea Comunicarea comună către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Combaterea dezinformării în legătură cu COVID-19 – Asigurarea unei informări corecte, 10.6.2020, JOIN (2020) 8 final.

²⁷ Alte aspecte potențiale includ reziliența cadrului anticorupție la riscurile legate de corupție în domeniul achizițiilor publice în situații de urgență.

2. Aspectele principale ale situației statului de drept în statele membre

Sistemele constituționale, juridice și politice ale statelor membre reflectă, în general, standarde înalte în materia statului de drept. Principiile-cheie ale statului de drept – legalitatea, securitatea juridică, interzicerea exercitării arbitrare a puterii executive, protecția jurisdicțională efectivă de către instanțe independente și imparțiale, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale, separarea puterilor și egalitatea în fața legii – sunt consacrate în constituțiile naționale și sunt transpuse în legislație. Cu toate acestea, există și probleme grave, situații în care reziliența garanțiilor statului de drept este pusă la încercare și în care deficiențele devin mai vizibile.

În următoarele patru secțiuni se analizează cei patru piloni identificați pentru mecanism și se prezintă o serie de teme și tendințe comune importante, provocări specifice și evoluții pozitive²⁸. Sunt oferite exemple de evoluții mai deosebite apărute în statele membre, extrase din evaluarea tuturor celor 27 de state membre figurând în capitolele consacrate fiecărei țări²⁹. Scopul este de a favoriza o dezbatere constructivă cu privire la consolidarea statului de drept și de a încuraja toate statele membre să analizeze modul în care pot fi abordate problemele, să desprindă învățăminte din experiențele celorlalte țări și să arate modul în care statul de drept poate fi consolidat în continuare, cu respectarea deplină a tradițiilor naționale și a particularităților naționale.

2.1 Sistemele judiciare

Existența unor sisteme judiciare eficiente este esențială pentru protejarea statului de drept. Independența, calitatea și eficiența sunt parametri definiți ai unui sistem judiciar eficient, oricare ar fi modelul sistemului judiciar național sau tradiția juridică în care acesta este ancorat. Organizarea justiției în statele membre ține de competența statelor membre, însă, atunci când își exercită această competență, statele membre trebuie să se asigure că sistemele judiciare naționale asigură o protecție jurisdicțională efectivă³⁰. Independența instanțelor naționale este fundamentală pentru asigurarea unei astfel de protecții jurisdicționale³¹. Instanțele naționale asigură respectarea efectivă a drepturilor și obligațiilor prevăzute de legislația UE. Astfel cum a reafirmat Curtea de Justiție a Uniunii Europene, existența unui control jurisdicțional efectiv pentru a asigura respectarea legislației UE reprezintă, în sine, esența statului de drept.³² Existența unor sisteme judiciare eficiente constituie, de asemenea, baza încrederii reciproce, care este piatra de temelie a spațiului comun de libertate, justiție și securitate³³; acestea asigură un mediu propice investițiilor, sprijină sustenabilitatea creșterii

²⁸ Analiza nu reprezintă însă o imagine exhaustivă a tuturor evoluțiilor din statele membre. A se vedea, de asemenea, nota de subsol 18.

²⁹ Evoluțiile menționate în exemple ar trebui citite în contextul lor, descris în capitolele relevante consacrate fiecărei țări. Au fost adăugate hyperlinkuri pentru a facilita o astfel de citire contextuală.

³⁰ Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia, C-619/18, EU:C:2019:531, punctele 52 și 54; hotărârea din 5 noiembrie 2019, Comisia/Polonia, C-192/18, EU:C:2019:924, punctele 102-103.

³¹ Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; hotărârea din 7 februarie 2019, Escrivano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 73; hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 36; hotărârea din 25 iulie 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, punctul 51; hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia, C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 46; hotărârea din 19 noiembrie 2019, A.K., C-585/18, C-624/18, și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 120.

³³ Hotărârea din 25 iulie 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, punctul 49.

pe termen lung și protejează interesele financiare ale UE. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a clarificat suplimentar cerințele care decurg din legislația UE privind independența sistemului judiciar. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului prevede, de asemenea, respectarea unor standarde esențiale pentru garantarea independenței sistemului judiciar.

Funcționarea sistemului judiciar ocupă un loc important pe agendele politice naționale, după cum o ilustrează faptul că aproape toate statele membre desfășoară reforme în domeniul justiției³⁴, chiar dacă obiectivul, domeniul de aplicare, forma și stadiul punerii în aplicare diferă. Domeniile de reformă variază de la modificări constituționale structurale, cum ar fi instituirea unui consiliu al sistemului judiciar sau crearea unor noi instanțe, la măsuri operaționale concrete, de exemplu digitalizarea gestionării cauzelor în instanțe. Dialogul a arătat că statele membre urmăresc cu atenție evoluțiile legate de reforme și statul de drept din alte state membre, precum și jurisprudența în schimbare a Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

Percepția asupra independenței sistemului judiciar în UE

În sondajele Eurobarometru efectuate în 2020³⁵, la care au participat atât întreprinderi, cât și publicul larg, aceleași state membre tind să se afle pe primele sau pe ultimele locuri. Cel mai recent sondaj Eurobarometru arată că, în rândul publicului larg din șase state membre, percepția asupra independenței este foarte ridicată (peste 75 %). Această opinie a rămas relativ stabilă în ultimii patru ani. În același timp, în ultimul an, nivelul de percepție asupra independenței a scăzut în nouă state membre, iar în câteva state membre, nivelul de percepție asupra independenței sistemului judiciar rămâne foarte scăzut (sub 30 %).

Eforturi în curs cu scopul de a consolida garanțiile structurale pentru independența sistemului judiciar

În mai multe state membre se depun eforturi pentru a consolida independența sistemului judiciar și a reduce influența puterii executive sau legislative asupra sistemului judiciar. Ca exemplu, s-a instituit sau consolidat un consiliu național independent pentru sistemul judiciar. Metoda de numire a judecătorilor este unul dintre elementele care pot avea un impact asupra independenței sistemului judiciar și asupra percepției publice asupra independenței acestuia. O serie de state membre au prevăzut sau au adoptat reforme menite să consolideze implicarea sistemului judiciar în procedură sau să definească criterii ori mecanisme clare de control jurisdicțional. Reformele procedurilor disciplinare pentru judecători și procurori demonstrează, de asemenea, că se acordă o atenție sporită necesității de a asigura un echilibru între oferirea unor garanții esențiale și menținerea simultană a responsabilității.

De exemplu, în [Malta](#), Parlamentul a adoptat recent o serie de reforme ale sistemului judiciar pentru a consolida independența acestuia. În [Cehia](#), reformele în pregătire urmăresc să sporească transparența în ceea ce privește numirea, promovarea și eliberarea din funcție a judecătorilor. În [Cipru](#), începând din iulie 2019, numirea judecătorilor face obiectul unor noi criterii detaliate și se discută alte modificări posibile. În [Letonia](#) au fost acordate noi competențe Consiliului judiciar în scopul consolidării independenței sistemului judiciar.

³⁴ A se vedea, de asemenea, Tabloul de bord din 2020 privind justiția în UE, figura 1.

³⁵ Tabloul de bord din 2020 privind justiția în UE. Sondajele Eurobarometru FL 483 și 484 din ianuarie 2020. Comisia a recurs, de asemenea, la alte surse, cum ar fi Forumul Economic Mondial.

În statele membre în care independența sistemului judiciar a fost considerată în mod tradițional ca fiind ridicată sau chiar foarte ridicată³⁶, se desfășoară dezbateri, reflecții și planuri de reformă cu privire la consolidarea garanțiilor juridice și constituționale pentru independența sistemului judiciar. Statele membre în care separarea puterilor și respectarea independenței sistemului judiciar se bazează mai mult pe o tradiție politică decât pe garanții juridice detaliate au afirmat că evoluțiile din alte state membre au fost unul dintre motivele care au stat la baza măsurilor privind aplicarea unor sisteme mai formale.

În [Irlanda](#), de exemplu, la sfârșitul anului 2019 a fost instituit un Consiliu judiciar independent pentru a proteja independența sistemului judiciar. În [Luxemburg](#), o revizuire planificată a Constituției vizează introducerea unor elemente noi de consolidare a independenței sistemului judiciar. În [Finlanda](#), în luna ianuarie 2020, Administrația Instanțelor Naționale – o agenție independentă responsabilă cu administrarea instanțelor – a preluat funcțiile exercitate anterior de Ministerul Justiției. În [Țările de Jos](#) sunt avute în vedere reforme pentru a limita influența executivului și a legiuitorului în ceea ce privește numirea judecătorilor Curții Supreme și a membrilor Consiliului Judiciar. În [Suedia](#), în luna februarie 2020 s-a înființat o comisie de anchetă privind „consolidarea protecției democrației și a independenței sistemului judiciar”, cu scopul de a prezenta propuneri pentru reforme legislative și constituționale.

Independența parchetelor față de puterea executivă este o temă tot mai frecvent discutată, deoarece are implicații importante asupra capacității de combatere a criminalității și a corupției.

Cu toate că în UE nu există un model unic pentru organizarea instituțională a parchetelor sau pentru numirea, concedierea sau procedurile disciplinare pentru procurori la diferite niveluri, garanțiile instituționale pot contribui la asigurarea faptului că parchetele sunt suficient de independente și nu sunt ținta unor presiuni politice nejustificate³⁷. O hotărâre a Curții Europene a Drepturilor Omului³⁸ a subliniat recent că independența procurorilor este un element esențial pentru menținerea independenței judiciare.

Reforme de consolidare a independenței parchetului sunt în curs în [Malta](#), unde în prezent se înființează un serviciu de urmărire penală complet separat, fapt care va pune capăt rolului tradițional al procurorului general, care acționează și în calitate de consilier juridic al guvernului. [Cipru](#) pregătește, de asemenea, modificări legislative care vizează restructurarea Oficiului Juridic al Republicii, prin crearea de departamente separate și autonome în cadrul oficiului.

Dreptul executivului de a da instrucțiuni oficiale parchetului, inclusiv pentru cauze individuale, a fost o temă specială a dezbaterilor în state membre precum [Germania](#) și [Austria](#)³⁹, în special ca urmare a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene privind mandatul european de arestare⁴⁰. În [Polonia](#), rolul dublu al ministrului justiției, care este și

³⁶ A se vedea nota de subsol precedentă.

³⁷ Standardele Consiliului Europei. În Lista de verificare a îndeplinirii criteriilor în materia statului de drept, Comisia de la Veneția observă, referitor la parchete, că „nu există un standard comun privind organizarea parchetelor, în special cu privire la autoritatea care numește procurorii, sau organizarea internă a parchetelor. Cu toate acestea, trebuie asigurată o autonomie suficientă pentru a proteja organele de urmărire penală de o influență politică nejustificată”.

³⁸ Hotărârea din 5 mai 2020, Kövesi/România, cererea nr. 3594/19, punctul 208.

³⁹ Dreptul executivului este însoțit de garanții instituționale sau de convenții de lungă durată care limitează în practică riscul ca executivul să abuzeze de putere.

⁴⁰ În special hotărârea din 27 mai 2019, OG și PI, cauzele conexe C-508/18 și C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (privind mandatul european de arestare).

procurorul general, a ridicat preocupări serioase, întrucât sporește vulnerabilitatea față de influența politică în privința organizării parchetului și a anchetării cauzelor. Rolul procurorului general față de procurorii de rang inferior este, de asemenea, o sursă de preocupare în anumite state membre. În [Bulgaria](#), de exemplu, urmează să fie finalizate proceduri legislative care vor fi adoptate ca răspuns la preocupări de lungă durată privind un regim eficace de răspundere pentru procurorul general.

Independența sistemului judiciar rămâne un motiv de îngrijorare în unele state membre

În pofida eforturilor de reformă depuse de mai multe state membre pentru a spori independența sistemului judiciar, evoluțiile ridică probleme în câteva dintre acestea. Tipul de măsuri la care se referă problemele respective, precum și intensitatea și amploarea lor diferă. Este vorba despre probleme legate de capacitatea consiliilor pentru sistemul judiciar de a-și exercita funcțiile, probleme structurale legate de influența din ce în ce mai mare a puterii executive și legislative asupra funcționării sistemelor judiciare, inclusiv asupra curților constituționale sau a curților supreme. Unele dintre aceste probleme au determinat Comisia să inițieze proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau să își exprime preocupările în contextul procedurilor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din TUE.

În unele state membre, evoluțiile ridică preocupări serioase cu privire la impactul reformelor asupra independenței sistemului judiciar. Aceasta a fost una dintre problemele ridicate în procedura inițiată în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE de Parlamentul European în privința [Ungariei](#). În special, Consiliul Judiciar Național, care este un organism independent, are probleme să contrabalanseze competențele președintelui Oficiului Național al Magistraturii, responsabil de gestionarea instanțelor; alegerea unui nou președinte poate deschide calea pentru o cooperare consolidată. Alte preocupări se referă la noile norme care permit numirea în cadrul Curții Supreme a membrilor Curții Constituționale, aleși de Parlament, în afara procedurii obișnuite de numire. Reformele justiției inițiate de [Polonia](#) începând din 2015 au reprezentat o sursă majoră de controverse, atât la nivel național, cât și la nivelul UE, și au ridicat motive serioase de îngrijorare, dintre care mai multe continuă să existe. Acest lucru a determinat Comisia să inițieze în 2017 procedura în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE, care este în curs de examinare de către Consiliu. În 2019 și 2020, Comisia a inițiat două proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru a proteja independența sistemului judiciar, iar Curtea de Justiție a acordat măsuri provizorii pentru a suspenda puterile Camerei disciplinare a Curții Supreme în ceea ce privește cauzele disciplinare referitoare la judecători.

Continuă să existe probleme și în alte state membre. În [Bulgaria](#),⁴¹ componenta și funcționarea Consiliului Judiciar Suprem și a Inspectoratului de pe lângă Consiliul Judiciar Suprem au ridicat, de asemenea, preocupări care încă persistă. În [România](#),⁴² reformele controversate introduse în perioada 2017-2019, care au un impact negativ asupra

⁴¹ De la aderarea la UE în 2007, reformele adoptate de Bulgaria în domenii precum justiția și combaterea corupției au fost urmărite de Comisie prin intermediul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV). În comunicarea privind consolidarea statului de drept [COM(2019) 343] se precizează că, după încheierea mecanismului MCV, monitorizarea ar trebui să continue în cadrul instrumentelor orizontale. Mecanismul privind statul de drept oferă cadrul pentru monitorizarea acestor chestiuni în viitor.

⁴² De la aderarea la UE în 2007, reformele adoptate de România în domenii precum justiția și combaterea corupției au fost urmărite de Comisie prin intermediul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV). În comunicarea privind consolidarea statului de drept [COM(2019) 343] se precizează că, după încheierea mecanismului special MCV, monitorizarea ar trebui să continue în cadrul instrumentelor orizontale. Mecanismul privind statul de drept oferă cadrul pentru monitorizarea acestor chestiuni în viitor.

independenței sistemului judiciar, se aplică în continuare⁴³. În 2020, guvernul și-a exprimat angajamentul de a restabili calea reformei judiciare după regresele din anii anteriori, ceea ce a dus la o diminuare semnificativă a tensiunilor în relațiile cu sistemul judiciar. În [Croatia](#), din cauza slabei capacități administrative, Consiliul Judiciar de Stat și Consiliul Procurorului General au dificultăți să își îndeplinească mandatul, din cauza diminuării rolului lor de a numi judecătorii și procurorii și a absenței unui sistem informatic actualizat pentru verificarea declarațiilor de avere. În [Slovacia](#) există de multă vreme preocupări cu privire la independența și integritatea sistemului judiciar. În aprilie 2020, guvernul a anunțat planuri importante de reformă pentru a consolida independența și integritatea sistemului judiciar, precum și procesul de numire a membrilor Curții Constituționale.

Atacurile politice și campaniile din mass-media la adresa judecătorilor și a procurorilor sunt situații raportate frecvent în unele state membre. Au fost luate, de asemenea, măsuri, inclusiv de natură disciplinară, care afectează libertatea judecătorilor de a sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu trimiteri preliminare. Astfel de atacuri și de măsuri pot avea un efect de intimidare și un impact negativ asupra încrederii publicului în sistemul judiciar, afectând independența acestuia⁴⁴. În mai multe cazuri, atacurile vizează judecători și procurori care au luat public poziție pentru a denunța chestiuni care ar putea afecta sistemul judiciar în ansamblul său. În recenta sa decizie din 5 mai 2020, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reafirmat libertatea de exprimare a procurorilor și a judecătorilor, care pot participa la dezbateri publice referitoare la reformele legislative care afectează sistemul judiciar și, mai general, la aspecte legate de independența sistemului judiciar⁴⁵.

Pandemia de COVID-19 a subliniat și mai mult importanța digitalizării sistemelor judiciare

De mai mulți ani, statele membre s-au străduit să valorifice la maximum instrumentele TIC pentru a facilita comunicarea instanțelor cu părțile și cu avocații, pentru a asigura o gestionare eficientă a volumului de muncă și pentru a spori transparența, inclusiv accesul online la hotărârile instanțelor. Multe inițiative sunt în curs în statele membre pentru a aduce îmbunătățiri reale în beneficiul utilizatorilor sistemelor judiciare. Pandemia de COVID-19 a dat un impuls suplimentar acestor eforturi, demonstrând importanța accelerării reformelor pentru digitalizarea gestionării cauzelor de către instituțiile judiciare, a schimbului de informații și de documente cu părțile și cu avocații, precum și a accesului continuu și facil la justiție pentru toți. Se iau o serie de inițiative, de exemplu, se oferă justițiabililor posibilitatea de a monitoriza online etapele procedurilor sau se prevede modelizarea hotărârilor judecătorești în conformitate cu o serie de standarde care să permită citirea automată a acestora.

Unele state membre sunt deja foarte avansate în ceea ce privește implementarea unor astfel de sisteme. De exemplu, în [Estonia](#) și [Letonia](#), sistemele judiciare utilizează unele dintre cele mai avansate tehnologii ale informației și comunicațiilor utilizate în instanțe. Acestea oferă un grad ridicat de accesibilitate și flexibilitate în ceea ce privește utilizările în instanță și au contribuit, de asemenea, în mod semnificativ la funcționarea fără întreruperi a instanțelor, cu relativ puține perturbări în timpul pandemiei de COVID-19. În [Slovenia](#), digitalizarea sistemului judiciar pentru gestionarea cauzelor este într-un stadiu avansat și se iau în prezent

⁴³ Un exemplu în acest sens îl reprezintă Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care are sarcina exclusivă de a urmări penal infracțiunile comise de judecători și procurori; secția continuă să funcționeze.

⁴⁴ Acest lucru este valabil în special atunci când nu există o reacție oficială sau nu există posibilități efective de recurs.

⁴⁵ Hotărârea din 5 mai 2020, Kövesi/România, cererea nr. 3594/19, punctele 201, 205 și 209. A se vedea și hotărârea din 23 iunie 2016, Baka/Ungaria, cererea nr. 20261/12, punctele 156-157 și 164-167.

alte măsuri pentru a îmbunătăți comunicarea electronică între instanțe și părți. [Ungaria](#) beneficiază, de asemenea, de un nivel ridicat de digitalizare a justiției, având mijloace electronice disponibile pentru accesarea online a hotărârilor publicate. În [Portugalia](#), o modificare a Codului de procedură civilă a pus în aplicare principiul „digital ca opțiune implicită” pentru toate procedurile civile. În [Italia](#), este în curs un proiect de reformă a procedurii civile care să permită depunerea cererilor exclusiv online, precum și să asigure disponibilitatea unei game mai largi de mijloace electronice, inclusiv plata online a taxelor judiciare. Comisia a subliniat importanța digitalizării sistemelor judiciare în contextul planului de redresare⁴⁶. Aceste eforturi ar putea fi susținute prin intermediul viitorului program Europa digitală și al instrumentului Next Generation EU.

Investițiile în justiție sunt necesare mai mult decât oricând pentru eliminarea problemelor de eficiență

Pentru ca sistemele de justiție să fie eficiente, sunt necesare resurse umane și financiare adecvate. Cheltuielile publice pentru justiție sunt în general în creștere⁴⁷, însă în mai multe state membre, sistemul judiciar trebuie să se descurce cu resurse limitate. Investițiile în sistemele judiciare sunt, de asemenea, indispensabile pentru eliminarea problemelor de eficiență cu care unele state membre continuă să se confrunte. Durata excesivă a procedurilor și întârzierile înregistrate în sistemele judiciare trebuie soluționate prin măsuri adecvate. Efectele economice și sociale ale pandemiei de COVID-19 au subliniat necesitatea de a consolida reziliența sistemelor judiciare, în special având în vedere că se poate preconiza o creștere a numărului de cauze. Ineficiența poate genera neîncredere în sistemele judiciare, care poate deveni un pretext pentru reforme judiciare inadecvate ce afectează statul de drept. Investițiile planificate pentru a îmbunătăți eficiența și calitatea sistemelor judiciare, elemente benefice pentru mediul de afaceri, pot fi facilitate prin intermediul programelor Next Generation EU și al Mecanismului de redresare și reziliență. În unele state membre, nevoia de resurse suplimentare a fost recunoscută în mod oficial în programele guvernamentale. De exemplu, [Germania](#) pune în aplicare un „Pact pentru statul de drept”, care include resurse suplimentare semnificative, atât la nivel federal, cât și la nivelul landurilor. Inițiative din [Austria](#) și [Franța](#) vizează, de asemenea, consolidarea resurselor destinate sistemului judiciar.

2.2 Cadrul anticorupție

Combaterea corupției este un element esențial pentru menținerea statului de drept. Corupția subminează funcționarea statului și a autorităților publice la toate nivelurile și reprezintă un factor principal care favorizează criminalitatea organizată⁴⁸. Un cadru anticorupție eficient, transparența și integritatea în exercitarea puterii de stat pot consolida sistemele judiciare și încrederea în autoritățile publice. Combaterea corupției trebuie să se bazeze pe dovezi cu privire la prevalența și forma sa într-o anumită țară, la condițiile care favorizează corupția și la stimulentele juridice, instituționale și de altă natură care pot fi utilizate pentru prevenirea, detectarea și sancționarea corupției.

Combaterea corupției nu poate fi redusă la un set standard de măsuri universal valabile. Este necesar să se ia în considerare și factorii de risc specifici, care pot varia de la un stat membru la altul. Toate statele membre trebuie să dispună însă de instrumente pentru prevenirea,

⁴⁶ „Acum este momentul Europei: să reparăm prejudiciile aduse de criză și să pregătim viitorul pentru noua generație” [COM(2020) 456 final].

⁴⁷ Tabloul de bord din 2020 privind justiția în UE.

⁴⁸ Evaluarea amenințării pe care o reprezintă criminalitatea gravă și organizată în UE, Europol, 2017.

depistarea, limitarea și sancționarea corupției. UE a recunoscut de mult timp necesitatea unor strategii cuprinzătoare de prevenire care să sporească transparența și integritatea în toate sectoarele societății și să vizeze cauzele profunde ale corupției⁴⁹. Astfel de strategii ar trebui să se bazeze pe o evaluare a amenințărilor, a vulnerabilităților și a factorilor de risc. De asemenea, existența unor măsuri fiabile și eficiente în materie de integritate, a unor sisteme eficiente de prevenire a corupției și a unor instituții publice eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile reprezintă, de asemenea, componente ale abordării anticorupție a UE.

O abordare anticorupție cuprinzătoare trebuie să se bazeze pe o combinație de măsuri preventive și represive. Pentru aceasta sunt necesare sisteme judiciare independente și imparțiale care să asigure respectarea efectivă a legislației anticorupție prin desfășurarea unor anchete și urmăriri penale imparțiale și impunerea unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive, inclusiv prin recuperarea eficiente a produselor infracțiunii de corupție⁵⁰. Acest lucru necesită, la rândul său, un cadru juridic și instituțional solid, o capacitate administrativă și judiciară suficientă, precum și voința politică de a asigura respectarea legislației. Mass-media independentă și pluralistă, în special jurnalismul de investigație, și o societate civilă activă joacă un rol important în controlul afacerilor publice, în detectarea eventualelor cazuri de corupție și probleme de integritate, în sensibilizarea opiniei publice și în promovarea integrității. Combaterea corupției are, de asemenea, o dimensiune europeană importantă, deoarece este legată de protecția intereselor financiare ale Uniunii⁵¹. Parchetul European va juca un rol crucial în această privință⁵². În ultimii ani, UE a adoptat acte legislative pentru a consolida combaterea corupției, inclusiv standarde pentru protejarea avertizorilor de integritate împotriva tuturor formelor de represalii⁵³. Normele revizuite privind combaterea spălării banilor, în special prin faptul că au instituit registre ale beneficiarilor reali ai societăților⁵⁴, precum și măsuri suplimentare menite să contribuie la schimbul de informații financiare și să accelereze anchetele financiare⁵⁵ sunt elemente cu un impact important asupra facilitării combaterii corupției.

⁴⁹ Documentul 14310/19 al Consiliului.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ În conformitate cu articolul 325 din TFUE, Uniunea și statele sale membre trebuie să ia măsuri adecvate pentru a combate fraudă și orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii. Deși fraudă și corupția sunt concepte juridice distincte, cazurile de fraudă împotriva bugetului UE pot implica fapte de corupție. La nivelul UE, OLAF, Oficiul de Luptă Antifraudă al UE, desfășoară investigații interne și externe pentru a combate fraudă, corupția și alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii.

⁵² Parchetul European, în curs de înființare, va fi un organism independent al UE, care va avea competența de a cerceta, a urmări penal și a trimite în judecată persoanele învinuite de săvârșirea unor infracțiuni care aduc prejudicii bugetului UE, cum ar fi actele de fraudă sau de corupție ori cazurile transfrontaliere de fraudă gravă în materie de TVA. Statele membre care participă în prezent la Parchetul European sunt Austria, Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Portugalia, România, Slovacia, Spania și Slovenia.

⁵³ Directiva (UE) 2019/1937 din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.

⁵⁴ Directiva (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului și Directiva (UE) 2018/1673, din 23 octombrie 2018 privind combaterea prin măsuri de drept penal a spălării banilor.

⁵⁵ Directiva (UE) 2019/1153 de stabilire a normelor de facilitare a utilizării informațiilor financiare și de alt tip în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmării penale a anumitor infracțiuni.

Percepția asupra corupției în UE

Indicele de percepție a corupției⁵⁶ arată că zece state membre se află printre primele douăzeci de țări percepute ca fiind cel mai puțin corupte din lume, în timp ce media UE este, per ansamblu, bună. Mai multe state membre și-au îmbunătățit calificativul comparativ cu anii precedenți, în timp ce altele continuă să acumuleze rezultate semnificativ mai slabe decât celelalte țări europene.

Conform celor mai recente sondaje de percepție Eurobarometru⁵⁷, corupția rămâne o preocupare serioasă pentru cetățenii și întreprinderile din UE. Peste șapte din zece europeni (71 %) consideră că problema corupției este larg răspândită în țara lor și peste patru din zece europeni (42 %) consideră că nivelul corupției a crescut în țara lor. Între timp, doar 34 % dintre respondenți sunt de părere că eforturile guvernului lor în materie de combatere a corupției sunt eficace. În plus, peste șase din zece întreprinderi europene (63 %) consideră că problema corupției este larg răspândită în țara lor și majoritatea întreprinderilor (51 %) consideră că este puțin probabil ca persoanele sau întreprinderile corupte din țara lor să fie prinse sau raportate poliției sau procurorilor.

Strategii naționale anticorupție

Un cadru strategic anticorupție oferă posibilitatea de a transpune angajamentul și viziunea politice în acțiuni concrete. Strategiile naționale anticorupție pot asigura faptul că lacunele legislative sau instituționale individuale nu sunt abordate în mod izolat și că dispozițiile anticorupție sunt integrate în toate sectoarele de politică relevante pentru a avea un impact efectiv pe teren. Mai multe state membre au adoptat strategii anticorupție cuprinzătoare noi sau revizuite, cu obiective specifice și măsurabile, un buget clar definit și responsabilități bine definite ale instituțiilor specializate, precum și cu o implicare puternică a părților interesate relevante.

De exemplu, în ianuarie 2020, [Franța](#) a adoptat un plan național multianual de combatere a corupției (2020-2022), care acoperă atât dimensiunile preventive, cât și pe cele represive ale corupției. Alte state membre, precum [Bulgaria](#), [Croația](#), [Cehia](#), [Estonia](#), [Grecia](#), [Italia](#), [Lituania](#), [România](#) și Slovacia dispun de strategii naționale anticorupție cuprinzătoare de mai mulți ani. Deși elaborarea de planuri și strategii anticorupție este importantă, punerea lor efectivă în aplicare și monitorizarea lor sunt esențiale pentru a se asigura realizarea de progrese.

Alte state membre sunt în curs de pregătire a strategiilor naționale anticorupție. În [Irlanda](#), guvernul și-a anunțat intenția de a combate corupția într-un mod mai eficace, dând curs unei evaluări cuprinzătoare pe care o efectuează în prezent diferite organisme de stat implicate în măsuri preventive și represive de combatere a corupției, precum și procedurilor aferente aplicării dreptului penal. Discuțiile sunt în curs și în [Portugalia](#), unde a fost înființat un grup de lucru care să pregătească o strategie națională anticorupție. [Finlanda](#) și [Suedia](#), care s-au bazat mai puțin pe o abordare strategică și mai mult pe practici, tradiții și standarde înalte de integritate și transparență pentru prevenirea corupției, se află, de asemenea, în prezent în proces de pregătire a planurilor naționale anticorupție.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

⁵⁷ Eurobarometru special nr. 502, „Corupția”, iunie 2020 și Eurobarometru Flash nr. 482, „Atitudinea întreprinderilor față de corupția din UE”, decembrie 2019.

Consolidarea capacității sistemului de justiție penală de a combate corupția

Unele state membre au realizat, de asemenea, reforme în ceea ce privește alinierea legislației lor penale la standardele internaționale anticorupție. De exemplu, [Letonia](#) și-a modificat recent dreptul penal în ceea ce privește definirea mai multor infracțiuni de corupție, eliminând anumite restricții din sfera de aplicare a mitei și a traficului de influență.

Este deosebit de important de asemenea ca instituțiile însărcinate cu aplicarea dreptului penal să lucreze în mod eficace și imparțial. Este esențial ca organele judiciare, de urmărire penală și de aplicare a legii să dispună de finanțarea, resursele umane, capacitatea tehnică și expertiza specializată necesare. În unele state membre au fost introduse măsuri de consolidare a capacității cadrului instituțional în scopul combaterii corupției și reducerii obstacolelor în calea unei urmăririi penale eficace. De exemplu, legea anticorupție adoptată în ianuarie 2019 în [Italia](#) a înăsprit sancțiunile pentru infracțiunile de corupție și a suspendat termenele de prescripție după pronunțarea hotărârilor în primă instanță. În plus, în Parlament se discută în prezent o reformă cuprinzătoare pentru simplificarea procedurii penale, deoarece impactul disuasiv al sancțiunilor este afectat de durata excesivă a procedurilor penale. [Spania](#) a încercat, de asemenea, să consolideze capacitatea de urmărire penală prin alocarea de resurse suplimentare și actualizarea legislației penale pentru a extinde termenele de prescripție în cazul infracțiunilor grave și pentru a introduce sancțiuni mai severe în cazul infracțiunilor legate de corupție. În mod similar, [Franța](#) a luat recent măsuri de reorganizare a poliției financiare, iar un raport din 2020 a arătat că s-a înregistrat o creștere semnificativă a cazurilor de corupție ca proporție din numărul total al cazurilor.

Este, de asemenea, important să se ajungă la un echilibru corect între privilegiile și imunitățile funcționarilor publici și asigurarea faptului că acestea nu sunt utilizate ca obstacole în calea investigării și a urmăririi penale eficace a acuzațiilor de corupție. [Grecia](#) a luat măsuri pentru a elimina unele obstacole importante în calea urmăririi penale a cazurilor de corupție la nivel înalt legate de imunități și de termenele de prescripție speciale prin intermediul unui control constituțional în 2019.

Statele membre depun în prezent eforturi semnificative în acest sens, adesea ca răspuns la provocări specifice sau la presiuni societale. Printre exemple se numără [Malta](#), unde investigația în curs și o anchetă publică separată privind asasinarea jurnalistei de investigație Daphne Caruana Galizia au scos la iveală practici înrădăcinate de corupție și au declanșat o cerere puternică din partea publicului pentru consolidarea semnificativă a capacității de combatere a corupției și realizarea unor reforme mai ample privind statul de drept. În prezent, a fost lansat un proiect cuprinzător de reformă pentru a aborda lacunele și a consolida cadrul instituțional anticorupție, inclusiv în ceea ce privește asigurarea respectării legii și urmărirea penală. În mod similar, în [Slovacia](#), guvernul a anunțat o serie de reforme ca răspuns la protestele publice care au avut loc ca urmare a dezvăluirilor în contextul investigărilor privind asasinarea jurnalistului Ján Kuciak și a logodnicei sale, Martina Kušnírová. Procedurile judiciare sunt încă în curs.

În unele cazuri, reformele în curs răspund, de asemenea, preocupărilor specifice din domenii precum corupția sau spălarea banilor. De exemplu, în [Austria](#), în urma anumitor cazuri de corupție la nivel înalt, guvernul are în vedere posibile reforme pentru a consolida în mai mare măsură controlul finanțării partidelor politice de către Curtea de Conturi. Există, de asemenea, mai multe inițiative în curs în [Țările de Jos](#) care vizează consolidarea în continuare a cadrului de detectare, cercetare și urmărire penală a cazurilor de corupție, în special în ceea ce privește sectorul financiar. Analiza comună a dosarelor efectuată de Centrul anticorupție și de Unitatea de informații financiare din Țările de Jos, care asigură schimbul de cunoștințe și o

analiză mai eficientă și mai amplă a tranzacțiilor neobișnuite legate de corupție, constituie un bun exemplu de identificare a deficiențelor care trebuie abordate.

Există în continuare probleme legate de investigarea și aplicarea de sancțiuni în cazurile de corupție

Lipsa de statistici uniforme, actualizate și consolidate în toate statele membre face dificilă urmărirea succesului comparativ al investigării și urmării penale a infracțiunilor de corupție. Două proiecte-pilot ale Comisiei Europene de colectare a datelor referitoare la statisticile oficiale privind tratamentul penal al cazurilor de corupție în statele membre au arătat că există încă obstacole în calea colectării de date comparative la nivelul UE cu privire la tratarea cazurilor de corupție în diferite etape ale procedurii penale în statele membre. Datele colectate primite de la statele membre participante au arătat că există diferențe semnificative între statele membre în ceea ce privește definițiile infracțiunilor, disponibilitatea datelor și metodologia de înregistrare a datelor⁵⁸.

Monitorizarea arată că în mai multe state membre există preocupări cu privire la eficacitatea investigării, a urmării penale și a judecării cauzelor de corupție, inclusiv a cazurilor de corupție la nivel înalt. Printre exemple se numără [Bulgaria](#), în care o reformă a cadrelor sale juridice și instituționale anticorupție a condus la o mai bună cooperare între autoritățile relevante; cu toate acestea, rămân provocări importante de soluționat înainte ca aceste instituții să dobândească o reputație solidă de imparțialitate, obiectivitate și independență. Este nevoie de un bilanț solid de condamnări definitive în cazuri de corupție la nivel înalt. În [Croatia](#), eforturile de combatere a corupției ale serviciilor specializate anticorupție sunt îngreunate de lipsa anchetatorilor specializați și de ineficiența sistemului judiciar, întrucât procedurile judiciare și căile de atac îndelungate împiedică adesea închiderea cazurilor, inclusiv a celor împotriva funcționarilor de rang înalt. În mod similar, în [Slovacia](#), doar câteva cazuri de corupție la nivel înalt au fost investigate sau urmărite penal în ultimii ani, existând provocări importante precum protecția redusă a avertizorilor de integritate și capacitatea limitată a instituțiilor anticorupție specializate de a investiga și urmări penal cazurile de corupție.

Neurmărirea sistematică a cazurilor de corupție la nivel înalt reprezintă o preocupare și în [Cehia](#), unde sunt în curs investigații și audituri atât la nivel național, cât și la nivel european, cu privire la potențiale conflicte de interese și la utilizarea fondurilor UE. În [Ungaria](#), deși o serie de cazuri de corupție la nivel înalt fac obiectul urmării penale, aceasta rămâne foarte limitată și, atunci când apare o acuzație gravă, pare să existe o lipsă constantă de măsuri ferme pentru a urmări în justiție cazurile de corupție în care sunt implicați funcționari de rang înalt sau persoane din anturajul imediat al acestora. Tratarea cazurilor de corupție la nivel înalt prezintă, de asemenea, deficiențe în [Malta](#), unde se pare că dosarele penale împotriva

⁵⁸ Prin intermediul Grupului de experți privind necesitățile de politici publice în materie de date privind criminalitatea și justiția penală, Comisia a colaborat cu statele membre pentru a identifica indicatorii pentru care statisticile oficiale privind infracțiunile și procesul de justiție penală sunt disponibile la scară suficient de largă pentru a justifica o colectare de date la nivelul UE. S-au primit răspunsuri din partea a 26 de state membre privind colectarea aferentă anilor de referință 2011, 2012 și 2013. Versiunea finală a colectării de date din statisticile oficiale privind tratarea cazurilor de corupție în sistemul de justiție penală din statele membre a fost publicată în ianuarie 2016 și este disponibilă la adresa: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. O a doua colectare de date a fost lansată în iunie 2018 pentru a actualiza colectarea de date pentru anii de referință 2014, 2015 și 2016, aceasta primind răspunsuri din partea a 22 de state membre.

titularilor de funcții executive înalte rămân în primele etape ale procedurilor penale și unde reformele recente urmăresc să abordeze provocările legate de investigare și urmărirea penală.

Măsuri de consolidare a cadrului de prevenire a corupției și integritate

Politicile de prevenire a corupției acoperă numeroase domenii, de obicei incluzând normele etice, măsurile de sensibilizare, normele privind declarațiile de avere, incompatibilitățile și conflictele de interese, mecanismele de control intern, normele privind activitatea de lobby și practica „ușilor turnante”. Transparența, accesul la informațiile publice, protecția avertizorilor de integritate și o cultură generală a integrității în viața publică sunt elemente esențiale care permit prevenirea și detectarea corupției. Multe state membre au adoptat sau au în vedere măsuri de consolidare a cadrului de prevenire și integritate. Printre exemple se numără [Bulgaria](#), [Irlanda](#), [Grecia](#), [Malta](#), [Cehia](#), [Polonia](#) și [Portugalia](#). Legislația în cauză vizează domenii precum obligațiile privind declarațiile de avere, normele privind conflictele de interese pentru toți funcționarii publici (inclusiv parlamentarii), transparența în funcțiile publice sau înființarea unor entități și birouri specifice în materie de transparență însărcinate cu monitorizarea și verificarea declarațiilor de avere și a conflictelor de interese. În alte state membre, cum ar fi [Danemarca](#), [Finlanda](#) și [Suedia](#), prevenirea corupției se bazează în principal pe o cultură puternică a integrității, cu puține reguli și controale formale.

Pentru a fi eficace, astfel de măsuri trebuie să se bazeze pe o diagnosticare atentă a riscurilor și a vulnerabilităților și să conțină mecanisme care să asigure aplicarea adecvată a normelor privind incidentele de integritate și monitorizarea acestora. Măsurile de prevenire conduc la rezultate vizibile atunci când fac parte dintr-o abordare globală și sunt integrate în toate sectoarele de politică relevante. Există în continuare provocări în mai multe țări în ceea ce privește punerea în aplicare a legislației sau mecanismele de control pentru verificarea și, eventual, sancționarea incidentelor de integritate legate de declarațiile de avere, activitățile de lobby, conflictele de interese și practica „ușilor turnante”.

2.3 Pluralismul și libertatea mass-mediei

Toate statele membre dispun de cadre juridice pentru protejarea libertății și a pluralismului mass-mediei, iar cetățenii UE se bucură în general de standarde înalte în ceea ce privește libertatea și pluralismul mass-mediei. Libertatea de exprimare, libertatea și pluralismul mass-mediei, precum și dreptul de acces la informații sunt, în general, înscrise în Constituție sau în dreptul derivat. Pluralismul și libertatea mass-mediei sunt factori-cheie ai statului de drept, ai responsabilității democratice și ai luptei împotriva corupției. Asasinarea jurnaliștilor care investigau acuzații de corupție la nivel înalt și de criminalitate organizată au constituit un semnal de alarmă care le-a reamintit statelor membre obligația de a garanta un mediu propice pentru jurnaliști, de a le proteja siguranța și de a promova în mod proactiv libertatea și pluralismul mass-mediei.

Evoluțiile cauzate de pandemia de COVID-19 au confirmat și mai mult rolul esențial al mass-mediei libere și pluraliste și al serviciului esențial pe care îl oferă societății prin furnizarea de informații verificate, contribuind astfel la combaterea dezinformării, și prin menținerea responsabilității democratice. Acestea au subliniat, de asemenea, riscurile potențiale care decurg din restricțiile privind libertatea de exprimare și accesul la informații. Criza a arătat că măsurile destinate abordării „infodemiei” pot fi utilizate ca pretext pentru subminarea drepturilor și libertăților fundamentale sau pot fi utilizate în mod abuziv în scopuri politice⁵⁹. Aceasta a agravat, de asemenea, situația economică deja dificilă a

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final.

sectorului, din cauza scăderii dramatice a veniturilor din publicitate, în pofida creșterii audienței. Situația este deosebit de dificilă pentru actorii mai mici și vulnerabili și pentru canalele media locale și regionale. În consecință, forța și diversitatea sectorului mass-mediei din cadrul UE riscă să fie slăbite.

Monitorizarea prevăzută în primul raport privind statul de drept se concentrează asupra unor elemente fundamentale ale libertății și pluralismului mass-mediei care au o influență deosebită asupra statului de drept, cum ar fi independența autorităților de reglementare a mass-mediei, transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei, publicitatea de stat, siguranța jurnaliștilor și accesul la informații. Alte aspecte ale peisajului mediatic care nu au fost incluse încă în acest prim raport, cum ar fi rolul și independența mass-mediei publice, sunt, de asemenea, esențiale în contextul statului de drept și vor fi dezvoltate în continuare în anii următori. Monitorizarea prevăzută în raportul privind statul de drept va fi, de asemenea, completată de acțiuni care urmează să fie propuse în viitorul Plan de acțiune pentru democrația europeană și în viitorul Plan de acțiune pentru sectorul mass-media și audiovizual.

*Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei*⁶⁰

Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei evaluează riscurile la adresa libertății și pluralismului mass-mediei în toate statele membre ale UE, concentrându-se asupra a patru domenii – protecția de bază a libertății mass-mediei, pluralitatea pieței, independența politică și incluziunea socială a mass-mediei. Cele mai recente rezultate ale Instrumentului de monitorizare a pluralismului mass-mediei pentru anul 2020 evidențiază, în special, faptul că jurnaliștii și alți actori din domeniul mass-mediei se confruntă în continuare cu amenințări și atacuri (atât fizice, cât și online) în mai multe state membre monitorizate. Rezultatele arată, de asemenea, că nu toate autoritățile de reglementare în domeniul mass-mediei pot fi considerate ca nefiind supuse niciunei influențe, atât din cauza modului în care au fost desemnate consiliile lor de administrație, cât și a modului de exercitare a competențelor lor. Conform raportului, transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei prezintă în ansamblu un risc mediu în statele membre, din cauza lipsei de eficacitate a dispozițiilor legale și/sau a faptului că informațiile sunt furnizate numai organismelor publice, nu și publicului. Rezultatele evidențiază, de asemenea, faptul că organizațiile de presă continuă să fie vulnerabile la interferența politică, în special atunci când contextul economic în care evoluează organizațiile de știri este instabil.

Independența autorităților din domeniul mass-mediei

Autoritățile din domeniul mass-mediei sunt actori-cheie pentru asigurarea respectării pluralismului mass-mediei. Atunci când pun în aplicare deciziile specifice mass-mediei și deciziile politice în domeniul mass-mediei, independența acestora față de interesele economice și politice și imparțialitatea deciziilor pe care le iau au un impact direct asupra pluralității pieței și a independenței politice a mediului mass-media.

Independența și competența autorităților din domeniul mass-mediei este stabilită prin lege în toate statele membre. Cu toate acestea, au fost exprimate unele preocupări cu privire la riscul

⁶⁰ Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei pentru 2020 a constituit o sursă importantă pentru Raportul din 2020 privind statul de drept. Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei este un instrument științific și global care documentează sănătatea ecosistemelor mass-media, detaliază amenințările la adresa pluralismului și a libertății mass-mediei în statele membre și în unele țări candidate și este cofinanțat de Uniunea Europeană. Acesta este utilizat, în mod regulat, începând cu 2013/2014 de către Centrul pentru pluralismul și libertatea mass-mediei. Comisia a utilizat și alte surse, cum ar fi clasamentul mondial al libertății presei, la care se face referire în capitolele consacrate fiecărei țări.

de politizare a autorității competente, de exemplu în [Ungaria](#), [Malta](#) și [Polonia](#). Există, de asemenea, preocupări cu privire la eficacitatea anumitor autorități naționale din domeniul mass-mediei având în vedere resursele de care dispun, de exemplu în [Bulgaria](#), [Grecia](#), [Luxemburg](#), [România](#) și [Slovenia](#). În [Cehia](#), guvernul are în vedere o reformă care să consolideze în mai mare măsură independența autorității de reglementare a mass-mediei.

Directiva serviciilor mass-media audiovizuale (DSMAV), a cărei transpunere ar trebui finalizată anul acesta⁶¹, include cerințe specifice care vor contribui la consolidarea independenței autorităților naționale din domeniul mass-mediei.

Transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei

Transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei este o condiție prealabilă esențială pentru orice analiză fiabilă privind pluralitatea unei anumite piețe a mass-mediei; aceasta este necesară nu numai pentru a acționa în cunoștință de cauză în cadrul proceselor de reglementare, concurențiale și strategice, ci și pentru a permite publicului să evalueze informațiile și opiniile difuzate de mass-media⁶². Unele state membre dispun de sisteme bine dezvoltate pentru a asigura transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei. În [Germania](#), de exemplu, există obligații specifice de a face publică identitatea proprietarilor de organisme mass-media de știri, de organisme comerciale de radiodifuziune, de organisme mass-media online și de organisme de presă. Partidele politice trebuie să își dezvăluie implicarea în entități mass-media. În [Franța](#), societățile media trebuie să facă publică identitatea primilor trei principali proprietari ai acestora și să notifice autoritatea din domeniul mass-mediei [„Conseil Supérieur de l’Audiovisuel” (Consiliul Superior al Audiovizualului) – CSA] atunci când nivelul de participare sau de control atinge pragul de 10 % sau mai mult. Informațiile privind structura de capital a editurilor sunt disponibile pe site-ul web al CSA. [Portugalia](#) are un cadru detaliat pentru asigurarea transparenței în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei. Obligația de publicare a informațiilor privind proprietarii și a finanțării mass-mediei este prevăzută în Constituție, iar controlul acesteia este responsabilitatea autorității din domeniul mass-mediei.

În câteva state membre, există obstacole în calea publicării informațiilor privind proprietatea sau nu există un sistem eficace de publicare a informațiilor. În [Cehia](#), societățile media nu sunt obligate să își dezvăluie structurile de proprietate, modificările aduse acestora sau informații referitoare la beneficiarul real al societății. În [Cipru](#), nu există transparență în ceea ce privește proprietatea asupra organismelor de presă scrisă și digitală, ceea ce creează îngrijorări cu privire la proprietatea încrucișată. Lipsa de transparență în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei este, de asemenea, un motiv de îngrijorare în [Bulgaria](#).

Distribuirea publicității de stat

Publicitatea de stat⁶³ poate fi o sursă importantă de sprijin pentru mass-media. Sprijinul financiar acordat de stat poate fi esențial, în special pentru organismele mass-media fără scop lucrativ, organismele mass-media comunitare și alte forme mai puțin comerciale de jurnalism, în special în perioade de criză economică, iar normele transparente și criteriile

⁶¹ Directiva (UE) 2018/1808 din 14 noiembrie 2018 include cerințe specifice privind independența autorităților naționale din domeniul mass-mediei.

⁶² Recomandarea CM/Rec(2018)11 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind pluralismul mass-mediei și transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei.

⁶³ Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei definește publicitatea de stat ca „orice publicitate care este plătită mass-mediei de către guverne (naționale, regionale, locale) și de către instituții și întreprinderi de stat”.

echitabile reduc riscul de favoritism. Prin urmare, este deosebit de important să existe norme echitabile și transparente privind distribuirea resurselor și a sprijinului din partea statului și ca acestea să fie puse efectiv în aplicare. Absența unor astfel de norme sporește riscul ca fondurile publice să fie alocate anumitor instituții mass-media în mod părtinitor.

În multe state membre, nu există o legislație specifică care să asigure norme echitabile și transparente privind distribuirea publicității de stat către instituțiile mass-media. Riscurile cauzate de lipsa unor norme clare și transparente se pot manifesta printr-o transparență redusă în ceea ce privește criteriile de distribuție, sumele alocate și beneficiarii. În [Ungaria](#), în absența legislației și a transparenței în distribuirea publicității de stat, volumele semnificative de publicitate de stat direcționate către instituții mass-media progovernamentale au permis guvernului să exercite o influență politică indirectă asupra mass-mediei. [Austria](#) alocă societăților media volume relativ ridicate de publicitate de stat, fiind exprimate preocupări cu privire la posibila influență politică care s-ar putea exercita în acest mod, în absența unor norme privind distribuția echitabilă a acesteia.

În unele cazuri, aceste riscuri sunt atenuate de normele generale privind achizițiile publice și/sau de normele de bună guvernare în materie de cheltuieli publice. În [Slovacia](#), de exemplu, nu există niciun cadru de reglementare a distribuției publicității de stat; cu toate acestea, contractele dintre stat și sectorul privat sunt înregistrate în registrul central al contractelor care este disponibil publicului.

Recent, Comisia a propus ca pachetul de redresare de la bugetul UE să contribuie la abordarea nevoilor imediate de lichidități, în timp ce investițiile în sectorul digital și reziliența sectorului ar fi, de asemenea, consolidate prin intermediul programelor InvestEU, Europa creativă și Orizont Europa. Comisia a încurajat în continuare statele membre și toți actorii UE să sprijine mass-media, asigurând, în același timp, respectarea independenței, a libertății și a pluralismului acesteia⁶⁴.

Presiunea politică asupra mass-mediei

Vulnerabilitățile și riscurile la adresa pluralismului mass-mediei cresc atunci când independența politică a mass-mediei este amenințată, în absența unor reglementări împotriva interferențelor politice sau ca urmare a unor norme care permit actorilor politici să dețină mijloace de informare în masă.

Capitolele consacrate fiecărei țări au identificat o serie de cazuri în care părțile interesate au exprimat preocupări serioase. În [Bulgaria](#), de exemplu, s-a raportat că proprietatea asupra mai multor instituții media are o legătură strânsă cu actorii politici, chiar dacă aceștia din urmă nu dețin în mod oficial instituțiile media respective. În plus, un număr mare de jurnaliști bulgari au caracterizat intervenția politică în mass-media ca fiind „de ordin curent” și „răspândită”. În [Ungaria](#), înființarea conglomeratului media KESMA, prin fuziunea a peste 470 de instituții mass-media apropiate de guvern, fără controlul autorităților din domeniul mass-mediei și al concurenței, a fost considerată o amenințare la adresa pluralismului mass-mediei. Au fost exprimate noi preocupări cu privire la faptul că o preluare recentă ar urma un model de preluare economică a celorlalte site-uri de știri independente. În [Malta](#), cele două partide politice principale reprezentate în Parlament dețin, controlează sau gestionează mai multe instituții media și posturi de televiziune malteze. În [Polonia](#), în timpul campaniei prezidențiale din 2020, coaliția de guvernare a făcut referire la posibile planuri de schimbare a legislației referitoare la instituțiile media cu capital străin, care ar putea avea implicații asupra pluralismului mass-mediei.

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

Dreptul de acces la informații

Dreptul de acces la informații este o condiție prealabilă fundamentală pentru dezbateră democratică și controlul democratic al instituțiilor publice, de o importanță majoră pentru mass-media, dar și, în sens mai general, pentru respectarea statului de drept. Acesta se bazează pe transparența administrației publice și a procesului decizional. Dreptul de acces la informații este garantat în Constituție sau în legislația secundară în toate statele membre, însă unele capitole consacrate fiecărei țări indică obstacole sau întârzieri în furnizarea informațiilor. În [Cehia](#), [Malta](#) și [România](#), de exemplu, au fost raportate dificultăți și obstacole repetate în calea obținerii de informații.

Măsuri de sprijinire și protejare a jurnaliștilor împotriva amenințărilor și a atacurilor

Într-o serie de state membre, jurnaliștii și alți actori media se confruntă din ce în ce mai mult cu amenințări și atacuri (fizice și online) în legătură cu publicațiile și activitatea lor, sub diferite forme: introducerea de acțiuni în justiție „SLAPP”⁶⁵; amenințări la adresa siguranței fizice și atacuri fizice reale; hărțuirea online, în special a jurnalistelor; campanii de denigrare, intimidare și amenințări politice. Astfel de amenințări, atacuri și campanii de denigrare sunt raportate sub o formă sau alta în mai multe state membre. Exemple specifice au fost evidențiate în capitolele consacrate [Bulgariei](#), [Croatiei](#), [Ungariei](#), [Sloveniei](#) și [Spaniei](#). Amenințările și atacurile au un efect de intimidare asupra jurnaliștilor și implică riscul restrângerii dezbaterii publice asupra chestiunilor societale controversate.

Pentru a remedia această situație, o serie de state membre au elaborat bune practici și au instituit structuri și măsuri care oferă sprijin și protecție. În [Belgia](#), Asociația flamandă a jurnaliștilor a înființat o linie telefonică de urgență dedicată cazurilor de agresiune fizică sau verbală împotriva jurnaliștilor. În [Italia](#), a fost înființat un centru de coordonare care se ocupă de actele comise împotriva jurnaliștilor. În [Țările de Jos](#), a fost încheiat protocolul „PerVeilig”, care vizează reducerea amenințărilor, a violenței și a agresiunii împotriva jurnaliștilor, între parchet, poliție, societatea redactorilor-șefi și asociația jurnaliștilor. [Suedia](#) a instituit puncte naționale de contact și a alocat resurse umane și financiare suplimentare pentru a sprijini jurnaliștii și a investiga mai bine infracțiunile motivate de ură.

2.4 Alte aspecte instituționale legate de sistemul de control și echilibru

Sistemul de control și echilibru instituțional stă la baza statului de drept. Acesta garantează funcționarea, cooperarea și controlul reciproc al organelor de stat, astfel încât competențele exercitate de o autoritate de stat să fie supuse controlului celorlalte autorități. Sistemul de control și echilibru se bazează, în afară de un sistem judiciar eficace, pe un proces transparent, responsabil, democratic și pluralist de adoptare a legilor, pe separarea puterilor, pe controlul constituțional și jurisdicțional al legilor, pe o administrație publică transparentă și de înaltă calitate, precum și pe autorități independente eficace, cum ar fi instituțiile avocatului poporului sau instituțiile naționale pentru drepturile omului. În fiecare stat membru, sistemele de control și echilibru specifice diferă în funcție de echilibrul care rezultă din tradițiile politice, juridice și constituționale. Deși modelul exact ales de fiecare stat membru poate varia, ceea ce este esențial este să se asigure respectarea statului de drept și a normelor democratice.

⁶⁵ O acțiune strategică în justiție împotriva mobilizării publice (SLAPP) este o acțiune menită să cenzureze, intimideze și reducă la tăcere persoanele care exprimă critici prin împovărarea acestora cu costul apărării în instanță, până când sunt obligate să își abandoneze critica sau opoziția.

Primul raport privind statul de drept se concentrează asupra unor elemente esențiale care prezintă o importanță deosebită pentru statul de drept, cum ar fi procesul de pregătire și adoptare a legilor, în special în ceea ce privește implicarea părților interesate, utilizarea procedurilor accelerate și de urgență, precum și regimul de control constituțional al legilor. Acesta analizează, de asemenea, reformele constituționale menite să consolideze sistemul de control și echilibru. Raportul include, de asemenea, o examinare a măsurilor excepționale adoptate pentru combaterea pandemiei de COVID-19. Rolul autorităților independente, cum ar fi Avocatul Poporului și alte instituții naționale pentru drepturile omului, precum și rolul organizațiilor societății civile în protejarea statului de drept fac de asemenea obiectul analizei.

În toate statele membre apar tensiuni cu privire la sistemul de control și echilibru, iar aceasta constituie adesea o parte normală a procesului politic într-o societate democratică. Criza economică, pandemia de COVID-19 și schimbările societale pot amplifica aceste tensiuni, însă sistemul de control și echilibru rămâne la fel de important ca oricând. În ultimii ani, au avut loc în Uniune mai multe crize legate de statul de drept, care au fost asociate cu atacuri asupra sistemelor de control și echilibru instituțional. Consolidarea rezilienței sistemelor de control și echilibru instituțional este, prin urmare, esențială pentru protejarea statului de drept.

Un cadru favorabil pentru societatea civilă permite dezbateră și verificarea celor aflați la putere. La fel ca în cazul jurnaliștilor independenți și al mass-mediei critice independente, încercările de a suprima actorii societății civile ar trebui să fie întotdeauna considerate un semn de avertizare în ceea ce privește statul de drept.

Dezbateri privind statul de drept care contribuie la consolidarea culturii statului de drept

Inițiativele pozitive în materie de reformă apar adesea în urma unor dezbateri publice cu privire la chestiuni specifice relevante pentru statul de drept. Prin urmare, dezbateră și sensibilizarea sporită cu privire la sistemul de control și echilibru necesar pentru ca statul de drept să funcționeze în mod eficace constituie un prim pas important. Atenția tot mai mare acordată dezbaterii privind statul de drept în întreaga Uniune poate fi ilustrată prin eforturi de promovare a dezbaterilor naționale prin audieri parlamentare, campanii de sensibilizare a publicului sau inițiative coordonate de sistemul judiciar. În [Cehia](#), Senatul organizează conferințe și dezbateri pe teme legate de sistemul judiciar. În [Danemarca](#), Administrația instanțelor naționale a întreprins în ultimii ani o serie de eforturi de promovare a statului de drept și de îmbunătățire a înțelegerii sistemului judiciar care au vizat diferite grupuri-țintă, precum și eforturi de îmbunătățire a orientării sistemului judiciar către utilizatori. În [Germania](#), dezbaterile periodice, campaniile de informare și de publicitate la nivel național, precum și publicațiile dedicate unor teme referitoare la statul de drept contribuie la promovarea unei culturi dinamice a statului de drept. În [Țările de Jos](#), sunt organizate în ambele camere ale Parlamentului dezbateri politice periodice cu privire la situația statului de drept.

Reformele constituționale menite să consolideze sistemul de control și echilibru instituțional, în special în ceea ce privește controlul constituțional

În mai multe state membre sunt în curs procese de reformă. În special, acestea se referă la punerea la dispoziție de noi modalități pentru ca cetățenii să poată contesta exercitarea puterii executive sau legislative.

În [Cipru](#), de exemplu, un proiect de act legislativ prevede crearea unei Curți Constituționale care să preia controlul constituționalității legilor de la Curtea Supremă. În urma unei revizuirii constituționale în [Lituania](#), a fost introdusă în 2019 posibilitatea unui control constituțional ca urmare a unei cereri individuale și a unui control a posteriori al legilor adoptate. În [Luxemburg](#), o reformă constituțională recentă a consolidat efectele hotărârilor

Curții Constituționale care declară anumite dispoziții legale ca fiind neconstituționale, iar o propunere de revizuire a Constituției ar conferi un statut constituțional Oficiului Avocatului Poporului. În [Slovacia](#), guvernul are în vedere consolidarea competențelor Curții Constituționale, printre altele, prin introducerea posibilității unei plângeri constituționale și a unui control ex ante al conformității legilor cu Constituția. Reformele constituționale se referă, de asemenea, la alte aspecte ale sistemului de control și echilibru. De exemplu, în [Malta](#), o reformă constituțională adoptată recent se referă la procedura de alegere a Președintelui Maltei și la rolul instituției Avocatului Poporului, iar o altă reformă constituțională privind numirea în anumite comisii independente a fost prezentată Parlamentului. Reflecțiile care au loc în [Suedia](#) cu privire la consolidarea sistemului democratic includ reformarea modului în care sunt adoptate amendamentele constituționale, în timp ce o anchetă parlamentară examinează statutul constituțional, misiunea și activitățile Ombudsmanilor parlamentari.

Unele dintre aceste eforturi se bazează pe orientările organismelor internaționale de experți, cum ar fi Comisia de la Veneția, ceea ce reprezintă o recunoaștere a faptului că luarea în considerare a diferitelor opinii și a experienței printr-o consultare amplă și aprofundată contribuie la dezvoltarea unui sistem echilibrat.

Îmbunătățirea caracterului incluziv și a calității procesului legislativ este importantă pentru reformele structurale

Procesul de adoptare a legilor beneficiază de instrumente din ce în ce mai favorabile incluziunii și bazate pe date concrete. În special, multe state membre au instituit politici sistematice de implicare a părților interesate și se asigură că reformele structurale sunt rezultatul unei discuții ample în cadrul societății, deși aceste politici nu sunt întotdeauna aplicate pe deplin în practică.

Unele state membre îmbunătățesc caracterul incluziv al procesului legislativ. De exemplu, în [Cipru](#) și [Cehia](#), sunt în curs eforturi de îmbunătățire a consultării și a transparenței. În [Estonia](#), un nou cadru de legiferare și noi orientări de politică legislativă sunt în curs de elaborare pentru a spori ușurința în utilizare și caracterul incluziv. În [Grecia](#), este în curs o amplă reformă a procedurilor de legiferare. În [Franța](#), recenta inițiativă a Convenției cetățenilor privind clima este văzută ca o modalitate inovatoare de a implica cetățenii în procesul legislativ.

Utilizarea excesivă a legislației accelerate și a celei de urgență poate genera îngrijorări cu privire la statul de drept

În toate statele membre, procesul legislativ normal acordă prioritate Parlamentului în calitate de legiuitor. Cu toate acestea, procesele legislative accelerate și absența consultării sunt caracteristici comune ale crizelor legate de statul de drept. Comisia de la Veneția și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) au subliniat în mai multe rânduri importanța procedurii parlamentare: deliberări temeinice cu privire la propunerile și modificările legislative, inclusiv consultări semnificative cu părțile interesate, experții și societatea civilă, precum și un dialog cu opoziția politică⁶⁶. În plus, eludarea Parlamentului în cadrul procedurii legislative denaturează separarea puterilor, un principiu-cheie al statului de drept.

⁶⁶ Listă de verificare a îndeplinirii criteriilor în materia statului de drept – CDL-AD (2016) 007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

În câteva state membre, recurgerea repetată la o legislație accelerată în Parlament sau la ordonanțele de urgență ale guvernului a generat preocupări, în special atunci când sunt aplicate în contextul unor reforme ample care afectează drepturile fundamentale sau funcționarea unor organisme-cheie ale statului, cum ar fi sistemul judiciar sau Curtea Constituțională. În astfel de cazuri, există un risc crescut de adoptare a unor legi care pun în pericol respectarea drepturilor fundamentale, a statului de drept sau a democrației, precum și a obligațiilor internaționale⁶⁷. În [Polonia](#), în perioada 2015-2019, adoptarea accelerată a legislației în Parlament a fost utilizată pe scară largă în legătură cu reforme structurale semnificative ale sistemului judiciar, care au sporit influența politică asupra acestuia. În [România](#), utilizarea pe scară largă a ordonanțelor de urgență ale guvernului cu privire la domenii-cheie, inclusiv reformele judiciare, a ridicat preocupări în ceea ce privește calitatea legislației, securitatea juridică și respectarea separării puterilor⁶⁸. Utilizarea frecventă a unor proceduri accelerate sau adoptarea de acte legislative bazate pe inițiative introduse direct de către membri ai Parlamentului, fără a trece prin procesele pregătitoare obișnuite și consultarea părților interesate, reprezintă, de asemenea, un risc din perspectiva statului de drept.

Parlamentele naționale, curțile constituționale și curțile supreme au jucat un rol esențial în controlul măsurilor luate pentru a răspunde la pandemia de COVID-19

Reacțiile la criză au demonstrat în general o reziliență puternică a sistemele naționale, fiind organizate dezbateri politice și juridice intense cu privire la măsurile luate. În multe state membre, controalele și dezbaterile parlamentare au avut un rol esențial în elaborarea propunerilor privind starea de urgență sau, alternativ, un regim de urgență în materie de sănătate, precum și în ceea ce privește verificarea ex post a ordonanțelor adoptate de guvern. În plus, aceste măsuri au fost adesea revizuite de Curtea Constituțională, de curțile supreme sau de instanțele de drept comun. Mecanismele ex ante de control al constituționalității înainte de adoptarea legilor au fost deosebit de relevante în acest context, în care răspunsul rapid și respectarea drepturilor fundamentale trebuie să meargă mână în mână.

Avocatul Poporului și instituțiile naționale pentru drepturile omului joacă un rol important

Instituțiile naționale pentru drepturile omului joacă un rol important în protejarea statului de drept și pot asigura o verificare independentă a sistemului în contextul unei crize a statului de drept. Câteva state membre ([Cehia](#), [Italia](#) și [Malta](#)) nu au înființat încă o astfel de instituție, deși alte autorități sunt active în domeniul drepturilor fundamentale⁶⁹. În [Italia](#), Parlamentul examinează în prezent două proiecte de lege prin care se propune crearea unei autorități naționale independente pentru drepturile omului. În [Malta](#), o propunere de înființare a unei instituții pentru drepturile omului se află în dezbateri în Parlament. Rolul Avocatului Poporului în cadrul sistemului de control și echilibru variază de la un stat la altul. În unele state membre, Avocatul Poporului poate contesta legile la Curtea Constituțională sau poate solicita revizuirea acestora în Parlament.

⁶⁷ În plus, numeroase amendamente legislative adoptate de Parlament, inclusiv prin proceduri accelerate, sunt lipsite de previzibilitate și transparență și dau naștere la preocupări cu privire la interesul public.

⁶⁸ În cadrul unui referendum consultativ din mai 2019, majoritatea cetățenilor a sprijinit interzicerea adoptării de către guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul justiției.

⁶⁹ Atât în Cehia, cât și în Malta există în prezent un Avocat al Poporului independent; în Italia, Comitetul interministerial pentru drepturile omului interacționează cu societatea civilă, cu mediul academic și cu toate părțile interesate relevante pentru a promova și a proteja drepturile omului, iar mai mulți avocați ai poporului regionali sunt responsabili de protejarea libertăților și drepturilor persoanelor.

Organizațiile societății civile funcționează într-un mediu instabil, însă continuă să fie un actor puternic în ceea ce privește apărarea statului de drept.

Într-o hotărâre recentă, Curtea de Justiție a Uniunii Europene⁷⁰ a clarificat faptul că organizațiile societății civile „trebuie să aibă posibilitatea să își [...] poată continua activitățile și să funcționeze fără ingerința nejustificată a statului”. Aceasta a recunoscut că dreptul la libertatea de asociere constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și pluraliste, întrucât permite cetățenilor să acționeze în mod colectiv în domenii de interes comun și, prin aceasta, să contribuie la buna funcționare a vieții publice.

În majoritatea statelor membre, există un mediu favorabil societății civile și de sprijinire a acesteia. Recent, unele state membre au consolidat mediul pentru societatea civilă sau intenționează să ia inițiative în acest sens. În [Croatia](#), de exemplu, guvernul este pregătit să adopte un plan național de îmbunătățire a sistemului de sprijin juridic, financiar și instituțional pentru activitățile organizațiilor societății civile. În [Slovenia](#), Strategia națională pentru dezvoltarea sectorului neguvernamental și a voluntariatului are ca scop îmbunătățirea sprijinului acordat organizațiilor neguvernamentale până în 2023, în special atunci când acestea contribuie la principiile pluralismului și democrației în societate. În multe state membre, societatea civilă s-a dovedit rezilientă în circumstanțe dificile și a continuat să joace un rol activ în dezbaterile la nivel național și european privind statul de drept, ca parte a sistemului de control și echilibru. În [Slovenia](#), societatea civilă a reacționat ferm în urma asasinării lui Ján Kuciak și a logodnicei sale, Martina Kušnírová, în 2018 și în perioada următoare. În [România](#), implicarea puternică a societății civile a fost esențială pentru încurajarea reformelor anticorupție și pentru apărarea statului de drept. În [Italia](#), există o societate civilă dinamică, deși unele ONG-uri fac obiectul unor campanii de denigrare, în special în ceea ce privește anumite aspecte precum migrația. În [Grecia](#), unele organizații ale societății civile care își desfășoară activitatea în domeniul migrației și-au exprimat îngrijorarea cu privire la reducerea spațiului civic de care dispun pentru a opera pe teren.

Cu toate acestea, în unele state membre, au existat exemple în care societatea civilă s-a confruntat cu provocări serioase din cauza unor noi legi care limitează accesul la finanțarea externă sau a unor campanii de denigrare. În [Bulgaria](#), de exemplu, proiectul de noi norme privind transparența finanțării externe a ONG-urilor a fost criticat pentru posibilul său impact negativ asupra societății civile. În [Ungaria](#), Curtea de Justiție a Uniunii Europene a constatat în iunie 2020 că o lege din 2017 privind transparența organizațiilor societății civile finanțate din străinătate este incompatibilă cu libera circulație a capitalurilor, precum și cu dreptul la libertatea de asociere și cu dreptul la protecția vieții private și a datelor cu caracter personal. În [Polonia](#), ONG-urile sunt vizate de declarațiile nefavorabile ale reprezentanților autorităților publice care afectează în mod negativ spațiul societății civile. Acțiunile guvernului vizând grupurile LGBTI+, inclusiv arestarea și reținerea unora dintre reprezentanții grupurilor, precum și campaniile de denigrare îndreptate împotriva unor astfel de grupuri au generat preocupări suplimentare.

3. Evoluții și acțiuni la nivelul UE privind statul de drept

În ultimul an, statul de drept a continuat să ocupe un loc important pe ordinea de zi a Uniunii Europene. Respectarea statului de drept este o prioritate-cheie pentru prezenta Comisie, astfel cum se afirmă în orientările politice ale președintei Ursula von der Leyen, care a identificat în mod specific acest aspect ca un portofoliu prioritar încredințat unui

⁷⁰ Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria, C-78/18, EU:C:2020:476, punctele 112 și 113.

vicepreședinte și unui comisar responsabil cu statul de drept. Încă de la bun început, odată cu instituirea noului mecanism european privind statul de drept, Comisia a răspuns evoluțiilor legate de statul de drept din statele membre și de la nivelul UE. Pe lângă monitorizarea permanentă, aceasta a stimulat dialogul și cooperarea, utilizând procese cum ar fi semestrul european pentru a evidenția provocările legate de eficacitatea sistemului judiciar sau de cadrul anticorupție din statele membre.

Pandemia de COVID-19 a ridicat probleme importante în ceea ce privește statul de drept care sunt în continuare dezbătute la nivel european. De la jumătatea lunii martie, Comisia monitorizează măsurile luate de statele membre care au un impact asupra statului de drept, democrației și drepturilor fundamentale. În cadrul semestrului european, recomandările specifice fiecărei țări din august 2020 au reamintit că aceste măsuri excepționale ar trebui să fie necesare, proporționale, limitate în timp și supuse controlului⁷¹.

Parlamentul European joacă un rol din ce în ce mai important în orientarea dezbaterii privind statul de drept la nivel european. În ultimul an, Parlamentul European a reacționat la evoluțiile legate de respectarea valorilor noastre comune, inclusiv statul de drept, pe măsură ce acestea aveau loc. Parlamentul European a adoptat mai multe rezoluții⁷², iar Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) a adoptat rapoarte și a organizat vizite la fața locului în statele membre⁷³. Aceste dezbateri politice au reprezentat o componentă-cheie în creșterea vizibilității chestiunilor legate de statul de drept. Comisia recunoaște legătura necesară care trebuie făcută cu democrația și drepturile fundamentale, aceasta urmând să fie abordată în cadrul unor direcții de acțiune specifice: Planul de acțiune pentru democrația europeană și noua strategie pentru punerea în aplicare a Cartei drepturilor fundamentale, ambele urmând să fie adoptate mai târziu în 2020. Comisia consideră că primul raport privind statul de drept și dialogul pregătitor cu statele membre oferă o bază solidă pentru activitatea viitoare în cadrul Parlamentului European.

Mecanismul privind statul de drept răspunde, de asemenea, intensificării acțiunilor Consiliului privind statul de drept. În toamna anului 2019, Consiliul a dezbătut consolidarea în continuare a dialogului anual privind statul de drept din cadrul Consiliului, prin intermediul unui exercițiu anual de realizare a unui bilanț. Acesta ar utiliza discuțiile și schimbul de bune practici pentru a contribui la prevenirea problemelor legate de statul de drept într-un mod incluziv și constructiv. Președinția Consiliului și-a prezentat intenția de a organiza un dialog politic privind statul de drept pe baza raportului Comisiei privind statul de drept, inclusiv o dezbatere vizând anumite state membre⁷⁴.

În acest mod, primul raport privind statul de drept va contribui la alimentarea dezbaterilor în cadrul instituțiilor europene și naționale. Se vor organiza, de asemenea, reuniuni periodice ale

⁷¹ Adoptate de Consiliu – JO C 282, 26.8.2020.

⁷² În special, Rezoluția din 28 martie 2019 referitoare la situația statului de drept și lupta împotriva corupției în UE, în special în Malta și Slovacia, P8_TA (2019) 0328; Rezoluția din 18 decembrie 2019 referitoare la statul de drept în Malta, după recentele dezvăluiri privind asasinarea jurnalistei Daphne Caruana Galizia, P9_TA (2019) 0103; Rezoluția din 16 ianuarie 2020 referitoare la audierile în curs în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE în ceea ce privește Polonia și Ungaria, P9_TA (2020) 0014; Rezoluția din 17 aprilie 2020 referitoare la acțiunea coordonată a UE de combatere a pandemiei de COVID-19 și a consecințelor acesteia, P9_TA (2020) 0054.

⁷³ Grupul de monitorizare a democrației, statului de drept și drepturilor fundamentale din cadrul Comisiei LIBE. Grupul se axează pe amenințările la adresa democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale, precum și pe combaterea corupției în toate statele membre ale UE. Obiectivul său este de a recomanda acțiuni specifice Comisiei LIBE, cum ar fi reuniuni cu părțile interesate, audieri și misiuni, precum și de a formula propuneri de rezoluții și rapoarte.

⁷⁴ Programul Președinției germane, pagina 20.

rețelei de puncte de contact privind statul de drept și cu părțile interesate. Statele membre vor fi invitate să transmită contribuții la începutul anului 2021, după care vor avea loc vizite în toate statele membre în primăvara următoare, înainte de următorul raport. În paralel, vor exista, de asemenea, activități de promovare a unor reforme care să respecte statul de drept prin intermediul fondurilor și al expertizei UE. Începând din 2017, Comisia dispune de un program specific de asistență tehnică pentru reformele din statele membre, care vizează reformele privind statul de drept⁷⁵. Sprijinul oferit poate lua forma unor misiuni de experți și de informare la fața locului, a schimbului de bune practici relevante, a analizelor de diagnosticare și a elaborării și punerii în aplicare de soluții specifice pentru remedierea situației. Alte programe ale Comisiei, cum ar fi programul „Justiție”, programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”, și Fondul pentru securitate internă - componenta de cooperare polițienească pot contribui, de asemenea, inclusiv prin cereri de propuneri deschise societății civile și altor părți interesate. Reformele judiciare și anticorupție pot avea un impact important asupra mediului de afaceri, după cum s-a subliniat deja în repetate rânduri în rapoartele din cadrul semestrului european și, prin urmare, ar trebui să fie analizate cu atenție de către statele membre atunci când își pregătesc planurile naționale de redresare și reziliență.

În plus față de mecanismul european privind statul de drept, setul de instrumente ale UE pentru asigurarea respectării statului de drept include diferite instrumente pentru a răspunde unei diversități de situații. Articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană se află cel mai adesea în centrul dezbaterii publice. Acesta stabilește o procedură bazată pe tratate pentru a aborda riscurile la adresa valorilor fundamentale ale UE în statele membre, care prevede în ultimă instanță cea mai gravă sancțiune politică pe care UE o poate impune unui stat membru, și anume suspendarea drepturilor de vot în cadrul Consiliului. Până în 2017, procedura nu a fost declanșată niciodată. În decembrie 2017, Comisia a lansat procedura cu privire la Polonia, iar apoi, în septembrie 2018, Parlamentul European a lansat procedura cu privire la Ungaria. Aceste proceduri continuă în cadrul Consiliului unde au loc audieri și actualizări cu privire la situația din cele două state membre în cauză⁷⁶, însă majoritatea provocărilor identificate rămân nerezolvate. Comisia invită statele membre în cauză și Consiliul să depună eforturi pentru soluționarea rapidă a problemelor ridicate în cadrul acestor proceduri, precum și să găsească soluții care să protejeze statul de drept și valorile comune tuturor statelor membre. Până la găsirea unei soluții privind preocupările exprimate, Comisia își menține angajamentul de a sprijini Consiliul în ceea ce privește continuarea procedurilor în temeiul articolului 7, pentru a soluționa problemele în cauză.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene joacă, de asemenea, un rol esențial în respectarea statului de drept prin intermediul jurisprudenței sale în curs de dezvoltare în acest domeniu. În cazul în care deficiențele în ceea ce privește statul de drept constituie o încălcare a dreptului UE, Comisia aplică o abordare strategică în ceea ce privește procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, pe baza jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceste proceduri vizează abordarea unor probleme specifice de nerespectare a dreptului UE. Comisia se angajează să facă uz pe deplin de competențele sale și să continue să își îndeplinească rolul de gardian al tratatelor pentru a asigura respectarea cerințelor dreptului UE referitoare la statul de drept. Aceasta a introdus de mai multe ori

⁷⁵ Programul de sprijin pentru reforme structurale, care urmează să fie înlocuit, începând cu 2021, de instrumentul de sprijin tehnic; acest program nu necesită cofinanțare.

⁷⁶ În 2019, au avut loc două audieri în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE, două actualizări privind situația actuală din Ungaria și cinci actualizări privind situația actuală din Polonia. În 2020, a avut loc o actualizare privind situația actuală din Ungaria și Polonia și nu au avut loc audieri în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE.

acțiuni în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la chestiuni relevante pentru statul de drept, iar Curtea a fost de asemenea sesizată de instanțele naționale cu trimiteri preliminare cu privire la interpretarea dreptului UE în mai multe cauze. În 2019 și 2020, Curtea a dezvoltat o jurisprudență importantă privind statul de drept. În special, aceasta a confirmat și a clarificat în continuare principiul protecției jurisdicționale efective și dreptul la o cale de atac eficientă⁷⁷. Se așteaptă ca această jurisprudență să fie dezvoltată în continuare în următoarele luni și în următorii ani, având în vedere o serie de proceduri importante de constatare a neîndeplinirii obligațiilor aflate în curs și trimiterile preliminare cu privire la chestiuni legate de statul de drept.

În cele din urmă, în concluziile reuniunii sale din 17-21 iulie, Consiliul European a reamintit importanța respectării statului de drept și a valorilor fundamentale ale UE în raport cu bugetul Uniunii. Reamintind importanța protejării bugetului Uniunii în conformitate cu valorile menționate la articolul 2 din TUE, Consiliul European a sprijinit introducerea unui regim de condiționalitate și a unor măsuri în cazul încălcării legii. Angajamentul Consiliului European ar trebui să accelereze adoptarea propunerii Comisiei de a *proteja bugetul UE în cazul încălcării statului de drept* într-un stat membru, propunere care face obiectul discuțiilor în cadrul Parlamentului European și al Consiliului⁷⁸. Scopul său este de a proteja bugetul UE în situațiile în care interesele financiare ale Uniunii ar putea fi în pericol din cauza unor deficiențe generalizate ale statului de drept într-un stat membru.

4. Concluzii și etapele următoare

În iulie 2019, președinta von der Leyen a invitat Parlamentul European, Consiliul și statele membre să se implice într-un proces de cooperare privind statul de drept, prin instituirea unui nou mecanism european privind statul de drept care să implice toate statele membre și instituțiile UE în cadrul unui exercițiu preventiv.

Primul raport privind statul de drept este rezultatul unui nou dialog între Comisie și statele membre care contribuie la analizele specifice fiecărei țări realizate pentru toate statele membre. Acest raport reprezintă un pas important în direcția consolidării unei înțelegeri comune a statului de drept în UE și a sporirii încrederii reciproce. Comisia salută dialogul deschis purtat cu toate statele membre și angajamentul acestora în pregătirea analizelor specifice fiecărei țări. Aceasta confirmă atât importanța statului de drept pentru toate statele membre, cât și angajamentul lor față de un proces european. Comisia consideră că acest proces va contribui la prevenirea apariției sau a agravării problemelor legate de statul de drept și va contribui în continuare la promovarea unei culturi politice și juridice solide a statului de drept în întreaga UE. Mecanismul privind statul de drept poate constitui acum un element central al setului de instrumente ale UE pentru asigurarea respectării statului de drept.

Raportul face un bilanț al evoluțiilor privind statul de drept din statele membre. Acesta subliniază faptul că multe state membre au standarde înalte în ceea ce privește statul de drept și sunt recunoscute, inclusiv la nivel mondial, ca oferind bune practici în ceea ce privește aplicarea principiilor esențiale ale statului de drept. Cu toate acestea, raportul menționează, de asemenea, existența unor provocări importante, situații în care independența sistemului judiciar este supusă unor presiuni, în care sistemele judiciare nu s-au dovedit suficient de rezistente la corupție, în care amenințările la adresa libertății și a pluralismului mass-mediei pun în pericol responsabilitatea democratică sau în care au existat dificultăți în ceea ce

⁷⁷ Astfel cum se garantează la articolul 19 alineatul (1) din TUE și la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE.

⁷⁸ COM(2018) 324.

privește sistemele de control și echilibru care sunt esențiale pentru un sistem eficace. Comisia este încurajată de faptul că toate statele membre au cooperat la elaborarea raportului și le invită să continue această cooperare în cadrul acțiunilor întreprinse în urma raportului.

Comisia așteaptă cu interes implicarea în continuare a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la aspectele legate de statul de drept și consideră că acest raport oferă o bază solidă pentru continuarea lucrărilor interinstituționale. De asemenea, Comisia invită parlamentele naționale și autoritățile naționale să discute acest raport, inclusiv capitolele consacrate fiecărei țări, și să solicite sprijin reciproc, ca o încurajare pentru continuarea reformelor și o acceptare a solidarității europene. Cercul larg al actorilor naționali, în afara autorităților guvernamentale, care au fost implicați și au contribuit la acest exercițiu, arată, de asemenea, că există o cerere pentru organizarea unor dezbateri la nivel național.

Acest prim raport privind statul de drept este piatra de temelie a unui proces nou și dinamic, care implică un dialog continuu cu statele membre, cu Parlamentul European și cu parlamentele naționale, precum și cu alte părți interesate de la nivel național și de la nivelul UE. Comisia va începe acum să pregătească raportul din 2021 privind statul de drept, bazându-se pe experiența dobândită în primul an de funcționare a mecanismului european privind statul de drept și va menține ritmul necesar pentru a face ca statul de drept să devină mai rezistent în democrațiile noastre. Un nivel mai bun de pregătire îi va ajuta pe toți europenii să facă față provocărilor generate de criza economică, climatică și sanitară fără precedent, cu respectarea deplină a principiilor și valorilor noastre comune.