

DREPT INTERNAȚIONAL

CZU: 340.12:061.1EU

DOI: 10.5281/zenodo.4309042

MECANISME ȘI INSTRUMENTE PRIVIND MONITORIZAREA
RESPECTĂRII STATULUI DE DREPT ȘI A VALORILOR EUROPENE
ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Natalia SUCEVEANU,
*dr., conf. univ., directorul Centrului de armonizare
a legislației, Cancelaria de stat*
<https://orcid.org/0000-0002-3306-484X>

SUMAR

Uniunea Europeană (UE) se bazează pe un set de valori consacrate în articolul 2 al TUE. Statul de drept reprezintă una dintre valorile comune pentru toate statele membre. Dreptul primar al UE prevede o serie de mecanisme care au fost utilizate pentru monitorizarea prevenirii încălcărilor și/sau a implementării valorilor europene în statele membre: mecanismul de prevenire și sancțiune (art. 7 TUE), procedura constatării neîndeplinirii obligațiilor care rezultă din calitatea de stat-membru (art. 258-259 TFUE) și procedura chestiunilor preliminare (art. 267 TFUE). Totuși, începând cu 2012, instituțiile europene au creat o gamă largă de alte mecanisme care au drept scop monitorizarea și prevenirea acțiunilor statelor-membre menite să periclitizeze valorile europene. Recent, au fost propuse noi mecanisme pentru consolidarea instrumentelor europene privind protecția valorilor europene, în calitate de soluții pentru viitor. Mecanismele paralele existente la nivel european, precum și mecanismele create complementar celor existente sunt insuficiente pentru rezolvarea provocărilor identificate și discutate separat pe platforma Comisiei, Consiliului și Parlamentului European.

Cuvinte-cheie: *valori europene, Semestrul European, Tablou de bord privind justiția UE, Cadrul UE pentru consolidarea statului de drept, Dialogul anual al sta-*

MECHANISMS AND INSTRUMENTS
REGARDING THE MONITORING OF
COMPLIANCE WITH THE RULE OF
LAW AND EUROPEAN VALUES IN THE
EUROPEAN UNION

SUMMARY

Article 2 of the Treaty on European Union (TEU) lays down the founding values of the European Union. EU primary law provides for various mechanisms that can and have been used to monitor, prevent breaches of, or enforce EU values within the Member States, namely, the two procedures provided for under Article 7 TEU (preventive and sanctions), infringement procedures (Articles 258-259 of the Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU) and preliminary references (Article 267 TFEU). Since 2012 the EU institutions have established a wide range of other mechanisms to monitor and prevent breaches of EU values in Member States. The disjointed nature of the Union's toolbox in that field shows that there is no political will among EU institutions to strengthen and streamline existing mechanisms and develop an effective mechanism to ensure that the principles and values enshrined in the Treaties are upheld throughout the Union.

Key-words: *EU values, European semester, EU justice scoreboard, European Commission's rule of law framework, The Council's dialogue on the rule of law, EU mechanism on the rule of law, preventive mechanism, sanctions mechanism, rule-of-law budgetary conditionality (financial sanctions mechanism), EU mechanism on democracy, the rule of law, fundamental rights.*

telor-membre privind asigurarea respectării statului de drept, Mecanismul European privind statul de drept, mecanismul preventiv, mecanismul de sancționare, me-



canismul de condiționalitate bugetară, Mecanismul UE pentru democrație, statul de drept, drepturile fundamentale.

Uniunea Europeană (UE) se bazează pe un set de valori consacrate în articolul 2 al TUE [25]. Statul de drept reprezintă una dintre valorile comune pentru toate statele membre. Într-un stat de drept toate autoritățile publice acționează întotdeauna în limitele stabilite de lege, în conformitate cu valorile democratice, drepturile omului, sub controlul independent și imparțial al instanțelor de judecată. Statul de drept include principiile legalității (care implică un proces legislativ transparent, responsabil, democratic și pluralist), certitudinii juridice, interzicerii executării arbitrare a puterii executive, protecției judiciare efective de către tribunalele imparțiale și independente, controlului jurisdicțional efectiv, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, separației puterilor și egalității în fața legii [2]. Chiar dacă sunt încadrate ca „valori”, standardele stabilite la articolul 2 nu sunt lipsite de caracter normativ [11], iar jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) demonstrează că aceste valori sunt obligatorii pentru UE, instituții și statele-membre [12]. Astfel, dreptul Uniunii se întemeiază pe premisa fundamentală că fiecare stat-membru împărtășește cu toate celelalte state-membre o serie de valori comune pe care se întemeiază Uniunea, după cum se precizează în articolul 2 TUE. Această premisă implică și justifică existența încrederii reciproce între statele-membre în recunoașterea acestor valori și, așadar, în respectarea dreptului Uniunii, care le pune în aplicare [11]. După cum reiese din cuprinsul articolului 49 TUE (care prevede posibilitatea oricărui stat european de a solicita să devină membru al Uniunii [25, art. 49], al cărui corespondent este articolul 50 TUE [25, art. 50] privind dreptul de retragere), Uniunea regrupează statele care au aderat liber și voluntar la aceste valori, dreptul Uniunii întemeinduse astfel pe premisa fundamentală că fiecare stat-membru împărtășește cu toate celelalte state-membre, și recunoaște că acestea împărtășesc cu el, valorile menționate [12, par.63]. Valorile statuate în articolul 2 sunt prevăzute atât în articolul 49 al TUE (în privința statelor care solicită să adere la UE) cât și în articolul 7 al TUE [25] (în privința respectării acestora de către statele-membre). Astfel, ambii subiecți – atât statele care doresc și solicită să adere la UE cât și statele-membre – sunt obligați să se conformeze acestor valori în lumina tratatelor UE, iar anumite consecințe, inclusiv cele de natură juridică, sunt atașate situațiilor în care aceste valori nu sunt respectate (de exemplu, imposibilitatea de a adera la UE sau posibilitatea aplicării unor sancțiuni). Aceste valori sunt obligatorii nu doar pentru UE și instituțiile europene, dar și pentru toate statele-membre, chiar și peste limitele

competențelor UE. Tribunalul Uniunii a recunoscut caracterul normativ al acestor valori, afirmând că respectarea acestor valori și a principiilor pe care se întemeiază Uniunea se impune în cazul oricărei acțiuni a UE, inclusiv în domeniul Politicii externe și de Securitate a UE (PESC) [13]. Considerăm că raționamentul acestei abordări este evident: dacă respectarea valorilor europene este o condiție pentru calitatea de stat-membru, atunci respectarea lor se impune în privința oricăror acțiuni, inclusiv a celor care nu intră în sfera de competență a Uniunii.

Dreptul primar al Uniunii Europene prevede o serie de mecanisme care pot și au fost utilizate pentru monitorizarea prevenirii încălcărilor și/sau implementării valorilor europene în statele-membre. Articolul 7 al TUE prevede două mecanisme specifice (de prevenire și sancțiune) pentru implementarea acestor valori în cazurile de încălcare gravă și persistentă a acestora de către statele-membre [25, art.7]. Adicional, acestor două instrumente – procedura constatării neîndeplinirii obligațiilor care rezultă din calitatea de stat-membru [25, art. 258-259 TFUE] și procedura chestiunilor preliminare [25, art. 267 TFUE] – au fost utilizate frecvent în ultimii ani pentru a semnala îngrijorări vizavi de respectarea de către statele membre a valorilor europene, iar instituțiile europene au creat un set complex de mecanisme pentru a monitoriza, a preveni și a implementa aceste valori.

Articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană se află cel mai des în centrul dezbaterii publice. Acesta stabilește, în baza tratatelor, o procedură de abordare a riscurilor 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 inițiat 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 menționate, însă majoritatea provocărilor identificate rămân nerezolvate. Comisia invită statele-membre în cauză și Consiliul să depună eforturi pentru soluționarea rapidă a problemelor dezvăluite 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, în temeiul articolului 7, își menține angajamentul de a sprijini Consiliul în ceea ce privește continuarea procedurilor pentru soluționarea problemelor în cauză [5, pct. 3].

Comisia Europeană a introdus de mai multe ori acțiuni de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în fața CJUE cu privire la chestiuni relevante pentru

statul de drept, iar Curtea a fost, de asemenea, sesizată de către instanțele naționale prin trimeri 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 eficientă [5, pct. 3].

Dacă primele mecanisme (instituite la art. 7 TUE) pot fi utilizate doar în cazurile de încălcare sistemică a valorilor europene, rolul de lider revenindu-i în acest sens Consiliului și Consiliului European, ultimele două pot fi caracterizate ca instrumente judiciare, în special pentru CJUE, care are un rol fundamental, asistată de Comisia Europeană.

Chiar dacă dreptul primar deja prevede un număr variat de instrumente care pot fi aplicate pentru protejarea valorilor europene în statele-membre, începând cu 2012, instituțiile europene au stabilit o gamă largă de alte mecanisme, care au drept scop monitorizarea și prevenirea acțiunilor statelor-membre menite să pericliteze valorile europene.

Primul mecanism – Semestrul European – creat în scopul asigurării securității macroeconomice în UE, este un mecanism de monitorizare și implementare, care presupune un proces de coordonare a politicilor socioeconomice și se desfășoară în perioada noiembrie–iulie a fiecărui an [21]. Semestrul European a fost utilizat de către Comisie pentru a comenta progresele în domeniul statului de drept în statele-membre. Începând cu Semestrul European din 2013, performanța sistemelor naționale de justiție devine una dintre prioritățile Semestrului European [7, Capitolul 5]. Aceasta a luat forma unui Tablou de bord privind justiția în UE – un instrument de monitorizare a sistemelor juridice naționale ale statelor membre, care permite Comisiei să evalueze anual eficiența și calitatea sistemelor de justiție, începând cu 2013, atunci când a fost publicat primul Tablou de bord [8]. Tabloul de bord se limitează însă la evaluarea eficienței justiției civile, comerciale și administrative, asigurând un mediu investițional și de afaceri cât mai prietenos.

Aproximativ în aceeași perioadă când erau dezvoltate cele două instrumente de monitorizare (Semestrul European și Tabloul de bord), Comisia Europeană și-a stabilit un nou instrument – Cadru UE pentru consolidarea statului de drept. Scopul mecanismului nu a fost de a monitoriza situațiile referitoare la compatibilitatea acțiunilor statelor-membre cu valorile europene sau cu anumite valori, ci mai degrabă de a aborda amenințările sistемice la adresa statului de drept, astfel încât să se prevină agravarea situației. Urmând această logică, noul Cadru a fost creat printr-o Comunicare a Comisiei, adoptată la 11 martie 2014 [3], în calitate de instrument preventiv (avertizare timpurie). Chiar de la început, noul cadru al Comisiei a fost conceput ca

un mecanism de prevenție, în scopul de a aborda situații sistемice care periclitează una dintre valorile europene consfințite la articolul 2 al TUE – statul de drept. Datorită naturii sale preventive, cadrul a fost prevăzut să acționeze înainte de activarea celor două proceduri stabilite de articolul 7 al TUE, astfel prevenind apariția într-un stat-membru a unei amenințări sistемice la adresa statului de drept, care ar putea să se transforme într-un risc clar de încălcare gravă, în sensul articolului 7 TUE. Mecanismul este caracterizat prin rolul lider asumat de către Comisie și inexistența unui rol pe care l-ar avea CJUE, or, nicio acțiune în anulare, în sensul prevederilor articolului 263 al TFUE, nu poate fi inițiată de către un stat-membru împotriva Raportului/Recomandărilor/Opinieii Comisiei. Acest Cadru, la momentul scrierii articolului, a fost activat doar o singură dată și asupra unui singur stat – Polonia, la 13 ianuarie 2016 [20], ca urmare a crizei provocate în privința numirii judecătorilor la Curtea Constituțională.

La 16 decembrie 2014, o altă instituție a UE, Consiliul UE, își creează propriul instrument pentru promovarea și salvagardarea statului de drept – Dialogul anual al statelor-membre privind asigurarea respectării statului de drept. Dialogul are loc în formatul Consiliului Afaceri Generale, cu participarea tuturor statelor-membre și cu respectarea următoarelor principii: obiectivității, non-discriminării, tratamentului egal al tuturor statelor membre, abordării bazate pe fapte și non-partizanat, atribuirii competențelor și identităților naționale ale statelor membre, complementarității în relație cu mecanismele existente de protecție a valorilor europene în statele membre [9]. De la inițierea acestui instrument, în cadrul Consiliului au fost organizate patru dialoguri anuale privind asigurarea respectării statului de drept, însă niciunul nu a reușit să remedieze problemele ridicate, iar recomandările propuse nu au fost implementate.

NOUL MECANISM EUROPEAN PRIVIND STATUL DE DREPT

În ultimii doi ani, statul de drept continuă să rămână o prioritate pe agenda Uniunii Europene. Respectul pentru statul de drept este o prioritate cheie pentru actuala Comisie. Orientările politice ale președintei Comisiei - von der Leyen - au setat intenția de a stabili un mecanism european suplimentar și cuprinzător privind statul de drept, aplicabil în întreaga UE, creând un portofoliu special, plasat sub autoritatea directă a vicepreședintelui Comisiei, responsabil pentru statul de drept [17]. Chiar de la preluarea mandatului, Comisia a pus în aplicare Mecanismul European privind statul de drept, conceput ca un ciclu anual pentru promovarea statului de drept în toate statele-membre și pentru prevenirea apariției sau agravării problemelor în acest domeniu.



Noul Mecanism European privind statul de drept oferă un proces pentru un dialog anual la tema statului de drept între Comisie, Consiliu, Parlamentul European, împreună cu statele-membre, dar și parlamentele naționale, societatea civilă și alți actori interesați. El se focalizează pe creșterea gradului de înțelegere și de conștientizare a problemelor și a schimbărilor semnificative în patru domenii cu impact direct asupra respectării statului de drept: sistemul judecătoresc, cadrul privind combaterea corupției, pluralismul și libertatea mass-media, precum și a altor aspecte instituționale care au tangență cu principiul echilibrului instituțional și al separației puterilor în stat. Identificarea provocărilor cât mai repede posibil ar trebui să ajute statele-membre să găsească soluții legale pentru protejarea statului de drept, în cooperare strânsă și cu sprijinul Comisiei, al altor state-membre, precum și al altor actori, cum ar fi Comisia de la Veneția. 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. În realitate, Mecanismul European privind statul de drept reflectă doar parțial interesul de lungă durată manifestat atât de Parlamentul European [22] cât și de Consiliu [10]. Parlamentul European a solicitat insistent [23] crearea unui Pact european pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale. Pactul a fost propus inițial printr-o rezoluție a Parlamentului European [22], care propune stabilirea unui mecanism extins la nivel european pentru statul de drept, democrație și drepturile omului, integrând mecanismele/instrumentele existente, cum ar fi: Semestrul European, Tabloul de bord, Cadrul Comisiei, Dialogul anual al Consiliului privind statul de drept. Inițial, Comisia a respins majoritatea recomandărilor PE din raționamente referitoare la lipsa de fezabilitate legală și tehnică [27]. În 2019, Comisia publică un document de consultare [6], care s-a soldat cu publicarea primului raport privind statul de drept în UE, ca parte a Mecanismului European privind statul de drept [5].

Raportul privind statul de drept stă la baza acestui nou mecanism. Raportul, precum și activitatea pregătitoare pentru întocmirea acestuia se prezintă anual, ca parte integrantă a mecanismului, și servește drept temei pentru începerea discuțiilor privind statul de drept în UE, dar și pentru prevenirea apariției sau agravării problemelor în acest domeniu.

PRIMUL RAPORT PRIVIND STATUL DE DREPT

Comisia Europeană a publicat la 30 septembrie 2020 primul Raport privind statul de drept în UE [5]. Acest prim raport anual privind statul de drept este una dintre inițiativele majore din Programul de lucru al Comisiei pentru 2020 [4] și face parte din

mecanismul european cuprinzător privind statul de drept anunțat de președinta von der Leyen în Orientările sale politice [17]. Prin prezentul raport, format din 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 a prezentului raport privind statul de drept – a fost efectuată în conformitate cu domeniul de aplicare și metodologia discutate cu statele-membre [29]. Activitatea s-a axat pe patru piloni principali: sistemul judiciar, cadrul anticorupție, pluralismul mass-media și alte sisteme de control și echilibru instituțional. Raportul face un bilanț al evoluțiilor privind statul de drept din statele-membre. Capitolele consacrate fiecărei țări se bazează pe o evaluare realizată de Comisie și cuprind o sinteză a evoluțiilor semnificative începând cu ianuarie 2019, precedată de o scurtă descriere factuală a cadrului juridic și instituțional relevant pentru fiecare pilon. 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-media pun în pericol responsabilitatea democratică sau în care au existat dificultăți în ceea ce privește sistemele de control și echilibru – esențiale pentru un sistem eficace [5, pct.4].

Evaluarea face referință, de asemenea, la cerințele prevăzute de dreptul UE, inclusiv la hotărârile CJUE. În plus, recomandările și avizele Consiliului Europei oferă un cadru de referință util pentru standarde și bune practici. De asemenea, Consiliul Europei a contribuit la evaluarea inclusă în capitolele consacrate fiecărei țări, punând la dispoziție o imagine de ansamblu a avizelor și rapoartelor sale recente privind statele-membre ale UE [30].

PANDEMIA DE COVID-19: IMPACT ASUPRA RESPECTĂRII STATULUI DE DREPT

Pandemia de COVID-19 a scos la iveală probleme importante în ceea ce privește statul de drept, care sunt dezbătute în continuare la nivel european. Toate statele-membre au fost nevoite să ia măsuri excepționale pentru a proteja sănătatea publică și majoritatea au declarat o formă de stare de urgență publică sau au oferit 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 genera provocări deosebite pentru statul de drept. De la jumătatea lunii martie, Comisia monitorizează măsurile luate de statele membre, care au impact asupra statului de drept, a democrației și a drepturilor fundamentale. Cu toate că pandemia nu s-a încheiat, iar în majoritatea statelor-membre sunt încă în vigoare regimuri sau măsuri de urgență, raportul din 2020 privind statul de drept scoate deja în evidență unele probleme care au apărut în cadrul dezbaterilor naționale și al răspunsului juridic și politic la criză [5, pct.3]. De asemenea, 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 fundamentale [28]. Pornind de la rezultatele acestui dialog pe marginea raportului din 2020, Comisia va începe pregătirile în vederea raportului din 2021, menținând dinamica atinsă pentru a consolida reziliența statului de drept în democrațiile europene [5, pct.4].

LOCUL NOULUI MECANISM EUROPEAN PRIVIND STATUL DE DREPT ÎN CADRUL SETULUI DE INSTRUMENTE EXISTENTE LA NIVELUL UE PENTRU ASIGURAREA RESPECTĂRII STATULUI DE DREPT

Mecanismul European privind statul de drept a devenit un element central al setului de instrumente de care dispune UE pentru asigurarea respectării statului de drept, prezentat mai sus. Mecanismul privind statul de drept sprijină și completează alte instrumente ale UE care încurajează statele-membre să pună în aplicare reforme structurale în aspectele vizate de domeniul său de aplicare, de exemplu – Tabloul de bord privind justiția în UE, Semestrul European și Cadrul pentru consolidarea statului de drept.

În același timp, Mecanismul European privind statul de drept este separat de celelalte instrumente de răspuns, cum ar fi procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, procedura chestiunilor preliminare și procedura prevăzută de articolul 7 din TUE.

Procedura prevăzută de articolul 7 din TUE rămâne un instrument excepțional de răspuns, care îi permite UE să acționeze în cazul în care există un risc clar de încălcare gravă sau o încălcare gravă și persistentă a valorilor menționate în articolul 2 din TUE, inclusiv statul de drept. Mecanismul privind statul de drept este un instrument preventiv, menit să asigure o monitorizare regulată și să ofere o imagine de ansamblu asupra evoluțiilor semnificative legate de statul de drept din toate statele-membre și din Uniunea Europeană.

Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și procedura chestiunilor preliminare au

un obiectiv specific – asigurarea aplicării corecte a dreptului UE. Mecanismul European privind statul de drept este un instrument preventiv, care prezintă evoluțiile pozitive și provocările, pentru a împiedica, pe baza cooperării, apariția sau aprofundarea eventualelor probleme, ținând seama de experiența și de bunele practici ale altor state-membre, și nu este strict menit să monitorizeze respectarea dreptului UE.

Noul mecanism privind statul de drept răspunde, de asemenea, intensificării acțiunilor Consiliului privind statul de drept. Președinția finlandeză a propus consolidarea Dialogului anual al Consiliului prin transformarea acestuia într-un exercițiu anual de realizare a unui bilanț privind starea de lucruri și principalele evoluții în privința statului de drept în statele-membre și în UE, în general. În toamna anului 2019, 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 dezbateră vizând anumite state-membre. În concluziile Președinției, în urma Consiliului Afaceri Generale din noiembrie 2019, s-a evidențiat că rapoartele Comisiei ar putea servi drept bază pentru dialogul anual al Consiliului privind statul de drept [26]. Urmând aceeași logică, președinția Germană a Consiliului propune coordonarea dialogului anual al Consiliului, ținând seama de recomandările formulate de Comisie în Raportul anual 2020 privind statul de drept în UE, organizând două discuții separate asupra conținutului raportului în cadrul Consiliului [18].

SOLUȚII PENTRU VIITOR: NOI MECANISME PROPUSE PENTRU CONSOLIDAREA INSTRUMENTELOR EUROPENE PRIVIND PROTECȚIA VALORILOR EUROPENE

În 2018, Comisia propune un nou și revoluționar mecanism de condiționalitate bugetară (mecanism de sancționare bugetară), formulând o propunere de regulament privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele-membre [19]. 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. Inițiativa legislativă a Comisiei definește deficiența generalizată ca fiind o practică sau o omisiune larg răspândită ori recurentă, sau o măsură luată de autoritățile publice care afectează statul de drept. Măsurile posibile care pot fi adoptate în cazul unor deficiențe generalizate ar trebui să includă *suspendarea plăților și a angajamentelor, reducerea finanțării în cadrul angajamentelor existente, precum și interdicția de a încheia noi angajamente cu destinatarii*. Comisia propune ca regulamentul să fie pus în aplicare de la 1 ianuarie 2021. În ciuda opoziției din partea Poloniei și



Ungariei, la 5 noiembrie 2020 Parlamentul European și Consiliul UE au convenit provizoriu asupra textului regulamentului, potrivit căruia statele care nu vor respecta statul de drept ar putea pierde accesul la fonduri europene. Pentru a deveni lege, înțelegerea trebuie adoptată formal de către Parlament și de către miniștrii statelor-membre reuniți în cadrul Consiliului UE, în baza procedurii legislative ordinare. Negociatorii din partea Parlamentului European au reușit să mențină un aspect preventiv puternic pentru mecanism; el va putea fi declanșat nu doar când o încălcare afectează direct bugetul Uniunii, dar și atunci când există un mare risc ca aceasta să se întâmple, ceea ce permite mecanismului să preîntâmpine situațiile în care fonduri ale UE ar putea finanța acțiuni ce contravin valorilor UE [31].

La 7 octombrie 2020 Parlamentul European a adoptat Rezoluția referitoare la instituirea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale [24], prin care se semnalează nevoia urgentă de consolidare și simplificare a mecanismelor existente la nivelul Uniunii și crearea unui singur mecanism eficace pentru a asigura ocrotirea principiilor și valorilor consacrate în tratate. Parlamentul propune crearea unui singur mecanism la nivelul UE, pornind de la propunerea Parlamentului din 2016 [22] și de la Raportul anual al Comisiei privind statul de drept, care să fie reglementat printr-un acord interinstituțional (proiectul acordului este anexat la Rezoluție) între cele trei instituții (Parlamentul European, Comisia, Consiliul) și care să constea dintr-un ciclu anual de monitorizare a valorilor Uniunii, menit să acopere toate aspectele articolului 2 din TUE și să se aplice în mod egal și echitabil tuturor statelor membre. Pentru a evita suprapunerile, Parlamentul European propune ca acest mecanism să înlocuiască unele instrumente existente, mai ales Raportul anual al Comisiei privind statul de drept, Cadrul Comisiei privind statul de drept, Dialogul anual al Consiliului, sporind, în același timp, consecvența și complementaritatea cu alte instrumente disponibile și reglementate la nivelul dreptului primar (procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, procedura chestiunilor preliminare, procedura prevăzută la articolul 7 din TUE) și cu instrumentele de condiționalitate bugetară, odată ce acestea vor intra în vigoare. Parlamentul invită Comisia și Consiliul să demareze cât mai grabnic negocieri pentru a încheia acest acord.

Și ultimul, dar nu mai puțin important, este faptul că statul de drept reprezintă o temă fundamentală pentru UE și în afara granițelor sale. UE urmărește o abordare riguroasă a politicilor 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 a tuturor acțiunilor sale externe, la nivel bilateral, regional și multilateral.

Principiile statului de drept reprezintă elemente esențiale ale relațiilor RM-UE. Astfel, încălcarea de către Republica Moldova a principiilor statuate de art. 2 al Acordului de Asociere (principiul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, principiul statutului de drept, principiul bune guvernante, principiile economiei de piață etc.) poate atrage după sine suspendarea drepturilor prevăzute în Titlul V (comerț și aspecte legate de comerț) [1, art.455].

De asemenea, ultimele acorduri de asistență macrofinanciară, atât în formă de grant, cât și în formă de împrumut, încheiate cu UE, sunt condiționate în prealabil de respectarea principiilor democratice, printre care - un sistem parlamentar pluripartit, statul de drept, precum și de garantarea respectării drepturilor omului. Potrivit acestor acorduri, în cazul unei evaluări negative, Comisia poate să nu permită plata tranșelor de finanțare, atunci când țara nu dovedește respectarea condiționalităților [14; 15; 16].

CONCLUZII

Dreptul primar al Uniunii Europene prevede o serie de mecanisme care au fost utilizate pentru monitorizarea prevenirii încălcărilor și/sau implementării valorilor europene în statele-membre: mecanismul de prevenire și sancțiune (art. 7 TUE) în cazurile de încălcare gravă și persistentă a acestora de către statele-membre; procedura constatării neîndeplinirii obligațiilor care rezultă din calitatea de stat membru (art. 258-259 TFUE) și procedura chestiunilor preliminare (art. 267 TFUE). Totuși, începând cu 2012, instituțiile europene au creat o gamă largă de alte mecanisme, care au drept scop monitorizarea și prevenirea acțiunilor statelor-membre menite să pericliteze valorile europene, cum ar fi: Semestrul European, Tabloul de bord privind justiția în UE, Cadrul UE pentru consolidarea statului de drept, Dialogul anual, Mecanismul European privind statul de drept etc. Recent au fost propuse noi mecanisme pentru consolidarea instrumentelor europene privind protecția valorilor europene, precum: mecanismul UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale și mecanismul de condiționalitate bugetară în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept. Caracterul disparat al instrumentelor UE în domeniu denotă că nu există o poziție consolidată și omogenă privind gestionarea dosarului statului de drept, astfel încât să fie creat un mecanism cu adevărat eficace pentru a asigura ocrotirea principiilor și valorilor consacrate în tratate la nivelul UE. În același timp, Uniunea are o abordare mai riguroasă privind statul de drept și modul în care statul de drept este integrat în activitatea desfășurată cu state terțe, precum și în cadrul tuturor acțiunilor sale externe, la nivel bilateral. Aceasta a codificat în criteriile sale de aderare faptul că statutul de stat-membru al Uniunii cere din

partea statelor candidate să fi ajuns la o stabilitate a instituțiilor care garantează democrația, statul de drept și respectul pentru drepturile omului. Se pare, totuși, că Uniunea nu dispune de instrumente eficiente pentru a asigura respectarea acestor criterii după ce o țară ajunge să facă parte din ea. Astfel, din punct de vedere structural, UE nu dispune încă de instrumente necesare pentru a contracara încălcările și derapajele statelor-membre în ceea ce privește statul de drept și celelalte valori europene. Mecanismele paralele existente la nivel european, dar și mecanismele complementare ce se creează suplimentar la cele existente sunt insuficiente pentru rezolvarea problemelor identificate și discutate separat pe platforma Comisiei, Consiliului și Parlamentului European. Instrumentele de prevenție create începând cu 2012 nu au facilitat activarea și punerea în aplicare eficientă a mecanismelor de sancționare a încălcărilor valorilor europene care sunt consfințite în tratatele UE.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. Acord de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, JO L 260, 30.08.2014, p. 4-738 (versiune consolidată din 23/01/2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0830%2801%29> (vizitat 03.11.2020).
2. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: „Consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii, Situația actuală și posibile etape ulterioare, COM/2019/163 final” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX:52019DC0163> (vizitat 03.11.2020).
3. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: „Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept. COM/2014/0158 final”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52014DC0158> (vizitat 17.09.2020).
4. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul economic și social European și Comitetul regiunilor: Programul de lucru al Comisiei pentru 2020: „O Uniune mai ambițioasă COM(2020) 37 final”. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa-75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF (vizitat 01.10.2020).
5. 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 COM/2020/580 final”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580> (vizitat 08.10.2020).
6. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: „Consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii: Situația actuală și posibile etape ulterioare COM (2019)163”. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/RO/COM-2019-163-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF> (vizitat 17.09.2020).
7. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: „Analiza anuală a creșterii pentru 2013, Bruxelles, 28.11.2012 COM(2012) 750 final”. http://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2020/AAC_2013.pdf (vizitat 29.09.2020).
8. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul economic și social european și Comitetul regiunilor: „Tabloul de bord al UE privind justiția – un instrument pentru promovarea justiției eficiente și a creșterii / COM/2013/0160 final”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0160&from=en> (vizitat 20.09.2020).
9. Concluziile Consiliului Uniunii Europene și ale statelor-membre reunite în cadrul Consiliului privind asigurarea respectării statului de drept, Consiliul Afaceri Generale, 16 decembrie 2014, 17014/14. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17014-2014-INIT/ro/pdf> (vizitat 06.10.2020).
10. Concluziile Președinției a Consiliului Afaceri Generale din 19 noiembrie 2019 cu privire la evaluarea dialogului anual privind statul de drept. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf> (vizitat 22.10.2020).
11. Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 25 iulie 2018. LM. Cerere de decizie preliminară formulată de High Court (Irlanda): „Trimitere preliminară – Procedură preliminară de urgență – Cooperare polițienească și judiciară în materie penală – Mandat european de arestare – Decizia cadru 2002/584/JAI – Articolul 1 alineatul (3) – Proceduri de predare între statele-membre – Condiții de executare – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 47 – Dreptul de acces la o instanță judecătorească independentă și imparțială”. Cauza C-216/18 PPU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:62018CJ0216> (vizitat 22.09.2020).
12. Hotărârea Curții (Plenul), 10 decembrie 2018: „Trimitere preliminară – Articolul 50 TUE – Notificarea de către un stat membru a intenției sale de a se retrage din Uniunea Europeană – Consecințele notificării – Dreptul de revocare unilaterală a notificării – Condiții”. În cauza C621/18. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=C145769591F4668687DFDEF88B782925?text=&docid=208636&pageIndex=0&doClang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=6103018> (vizitat 22.09.2020).
13. Hotărârea Tribunalului (Camera a cincea extinsă), 27 septembrie 2018: „Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive luate având în vedere situația din Egipt – Înghețarea fondurilor – Admisibilitate – Obiective – Criterii de includere a persoanelor vizate – Reinnoirea desemnării reclamanților pe lista persoanelor vizate – Bază factuală – Excepție de nelegalitate – Temei juridic – Proporționalitate – Dreptul la un proces echita-



- bil – Presumpția de nevinovăție – Dreptul la o bună administrare – Eroare de drept – Eroare vădită de apreciere – Drept de proprietate – Dreptul la apărare – Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă”. În cauza T288/15.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=206181&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=RO&id=6115003> (vizitat 22.09.2020).
14. Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Acordului de împrumut dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova și a Memorandumului de înțelegere ca parte integrantă a acestui acord. Nr. 272 din 15.12.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 7-17.
 15. Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Acordului de împrumut dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova. Nr.166 din 10.09.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 235-239.
 16. Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Memorandumului de înțelegere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova. Nr.167 din 10.09.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 235-239.
 17. Orientările politice pentru viitoarea Comisie Europeană 2019–2024. O Uniune Europeană mai ambițioasă. Programul meu de activitate pentru Europa. Candidata la funcția de președinte al Comisiei Europene, Ursula von der Leyen.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_ro.pdf (vizitat 08.10.2020).
 18. Programul Președinției Germane a Consiliului UE, 1 iulie-31 decembrie 2020.
<https://www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf> (vizitat 27.10.2020).
 19. Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele-membre COM/2018/324 final – 2018/0136 (COD).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0324> (vizitat 05.11.2020).
 20. Recomandarea (UE) 2016/1374 a Comisiei din 27 iulie 2016 privind statul de drept în Polonia C/2016/5703. JO L 217, 12.8.2016, p. 53-68.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32016H1374> (vizitat 06.10.2020).
 21. Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice JO L 306, 23.11.2011, p. 25-32.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32011R1176> (vizitat 24.09.2020).
 22. Rezoluția Parlamentului European din 25 octombrie 2016 conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale (2015/2254(INL)) (2018/C 215/25).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0409&from=ES> (vizitat 20.10.2020).
 23. Rezoluția Parlamentului European din 25 octombrie 2016 conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale (2015/2254(INL)) (2018/C 215/25).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0409&from=ES>; Rezoluția Parlamentului European din 14 noiembrie 2018 referitoare la necesitatea unui mecanism cuprinzător la nivelul UE pentru protejarea democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale (2018/2886(RSP)).
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0456_RO.html; Rezoluția Parlamentului European din 16 ianuarie 2020 referitoare la audierile în curs în temeiul articolului 7, alineatul (1) din TUE privind Polonia și Ungaria (2020/2513(RSP)) § 5.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_RO.html (vizitat 20.10.2020).
 24. Rezoluția Parlamentului European din 7 octombrie 2020 referitoare la instituirea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale (2020/2072(INI)).
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_RO.html (vizitat 25.10.2020).
 25. Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene; Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată); Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN> (vizitat 15.09.2020).
 26. Evaluation of the annual rule of law dialogue.
<https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf> (vizitat 27.10.2020).
 27. Follow up to the Parliament resolution on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, adopted by the Commission on 17 January 2017, SP (2017)16.
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-eu-mechanism-on-democracy-the-rule-of-law-and-fundamental-rights/03-2017> (vizitat 22.10.2020).
 28. Request for an opinion - the European Parliament - the legal framework and practices of EU member states during the Covid-19 crisis.
<https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967> (vizitat 15.10.2020).
 29. Rule of law report – methodology, 30 September 2020.
https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en (vizitat 13.10.2020).
 30. Rule of law report - stakeholder contribution - Council of Europe, 30 September 2020
https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en (vizitat 15.10.2020).
 31. Rule of law conditionality: MEPs strike a deal with Council.
<https://www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20201104IPR90813/rule-of-law-conditionality-meps-strike-a-deal-with-council> (vizitat 05.11.2020).