

Documentul de analiză 02

RO

Raportarea Comisiei cu privire la statul de drept



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

2024

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-03
Sfera și abordarea	04-10
Peisajul în materie de stat de drept în UE	11-38
Definiție și cadru juridic	11-17
Statul de drept ca principiu constituțional	11-12
Cadrul juridic al UE privind statul de drept	13-17
Setul de instrumente al UE privind statul de drept	18-38
Diverse instrumente utilizate complementar	18-21
Raportul privind statul de drept, în linii mari	22-29
Poziția raportului în setul de instrumente	30-38
Provocări și oportunități în peisajul în materie de stat de drept din UE	
Procesul de elaborare a raportului	39-67
Imagine de ansamblu	39
Pregătire	40
Colectarea contribuțiilor	41-46
Chestionarele și consultarea publică reprezintă sursele principale de informații	41-42
Contribuțiile din partea Agenției pentru Drepturi Fundamentale, a Consiliului Europei și a Organizației Națiunilor Unite	43-44
Vizite la nivel de țară organizate sub forma unor reuniuni online cu statele membre și cu părțile interesate	45-46
Analiză	47-57
Abordarea în materie de evaluare este calitativă și se bazează pe standarde detaliate, pe expertiza profesională și pe raționamentul profesional	47-55
Documentația de evaluare se bazează pe contribuții, pe întrebări și pe proiectul de raport	56-57

Capitolele consacrate fiecărei țări	58-63
Obiective urmărite: consecvența și proporționalitatea	58-59
Revizuirea pe plan intern și extern	60-63
Comunicarea orizontală	64-67
Obiectiv urmărit: echilibrul	64-65
Revizuirea pe plan intern și tabelele de consecvență	66-67
Provocări și oportunități în procesul de elaborare a raportului	
Recomandările și activitățile de urmărire subsecventă	68-78
Recomandările formulate de Comisie cu privire la statul de drept în raport	68-77
Recomandări adresate fiecărui stat membru	68-72
Progresele înregistrate după primul an de punere în aplicare a recomandărilor	73-77
Activitățile de diseminare	78
Provocări și oportunități în ceea ce privește recomandările raportului	
Observații finale	79-85
Anexe	
Anexa I – Exemple de jurisprudență a CJUE cu privire la statul de drept	
Anexa II – Setul de instrumente privind statul de drept	
Anexa III – Punerea în aplicare a recomandărilor din 2022 (situația în iulie 2023)	
Anexa IV – Activitățile de diseminare	
Acronime	
Glosar	
Echipa din cadrul Curții de Conturi Europene	

Sinteză

I Prezentul document de analiză urmărește să contribuie la **o mai bună înțelegere** a peisajului în materie de stat de drept din UE și, în special, a unui instrument anume: [raportul anual al Comisiei privind statul de drept](#) (denumit în continuare „raportul”). Acesta reprezintă unul dintre cele mai recente instrumente care vizează statul de drept, fiind introdus prin [comunicarea din 2019 a Comisiei](#) și publicat pentru prima dată în septembrie 2020. Curtea de Conturi Europeană clarifică poziția pe care o ocupă raportul și scopul pe care îl îndeplinește în acest peisaj și explică procesele care stau la baza elaborării lui și a urmăririi subsecvente.

II Curtea a procedat la o analiză a informațiilor și a materialelor aflate la dispoziția publicului larg, colectate special în acest scop, obiectivul fiind de a informa părțile interesate cu privire la acest instrument nou și complex. Spre deosebire de audituri, documentele de analiză ale Curții oferă o analiză descriptivă și informativă și nu urmăresc să ofere o asigurare sau să formuleze recomandări. În schimb, prezentul document de analiză identifică eventuale provocări și oportunități sau aspecte care necesită o examinare suplimentară.

III **Statul de drept** este un principiu universal al guvernantei și una dintre valorile pe care se întemeiază UE. El este consacrat în tratate și interpretat mai în detaliu în jurisprudența Curții de Justiție a UE. În plus, Parlamentul European și Consiliul, în calitate de colegiitori ai UE, au convenit recent asupra unei definiții a acestui principiu în cadrul unui regulament.

IV Pentru a promova și a susține statul de drept, UE dispune de un **set** de diverse instrumente, proceduri și măsuri. Acestea pot fi utilizate în mod complementar și alegerea celui mai adecvat instrument sau a celei mai adecvate combinații de instrumente poate fi adaptată la contextul specific. Această alegere poate necesita, la rândul ei, să fie comunicată și justificată pentru a asigura transparența acțiunilor UE.

V **Raportul privind statul de drept** este un instrument de prevenire care nu are forță executorie din punct de vedere juridic. El prezintă evaluarea Comisiei cu privire la evoluțiile semnificative în materie de stat de drept care au avut loc în fiecare an în toate cele 27 de state membre și, din 2022, include recomandări. Raportul este interconectat cu restul setului de instrumente și oferă exemple de cazuri în care au fost aplicate unele dintre celelalte instrumente. El nu oferă însă o imagine de ansamblu cuprinzătoare a tuturor cazurilor și măsurilor legate de statul de drept sau a interconexiunilor dintre acestea.

VI Raportul este structurat în jurul a **patru domenii tematice**: sistemele judiciare, cadrul anticorupție, pluralismul și libertatea mass-mediei, precum și alte aspecte instituționale legate de sistemul de control și echilibru al puterilor. El se bazează pe dialogul cu statele membre și cu părțile interesate, precum și pe contribuțiile altor organisme ale UE și ale organizațiilor internaționale relevante.

VII Comisia efectuează o **evaluare calitativă** a evoluțiilor în materie de stat de drept, pe baza legislației UE și a altor standarde europene. Problemele identificate sunt apoi clasificate în funcție de natura și de gravitatea lor. Curtea a observat că, în afară de întrebările pentru vizitele la nivel de țară și de capitolele consacrate fiecărei țări, Comisia nu a elaborat niciun document de lucru care să demonstreze cum a ajuns la decizia cu privire la ce probleme să semnaleze sau cum le-a evaluat gravitatea.

VIII Începând din 2022, raportul cuprinde **recomandări** adresate fiecărui stat membru și Comisia le urmărește pentru a evalua progresele înregistrate în punerea lor în aplicare. În 2023, primul an în care s-a efectuat o astfel de urmărire subsecventă, s-a constatat că 11 % din recomandări au fost puse în aplicare integral și 55 % au fost puse în aplicare parțial, iar pentru 34 % dintre recomandări nu s-au înregistrat progrese.

IX Publicarea raportului este **urmată de numeroase inițiative**, atât la nivelul UE, cât și în statele membre. Printre acestea se numără dialogul anual al Consiliului cu privire la statul de drept luând raportul drept punct de plecare, rezoluția Parlamentului European referitoare la fiecare ediție a raportului și dialogurile naționale privind statul de drept purtate de Comisie cu statele membre.

X În cursul analizei sale, Curtea a identificat **provocări și oportunități** legate de:

- modul în care sunt utilizate diferitele instrumente din setul de instrumente privind statul de drept;
- o imagine de ansamblu cuprinzătoare a tuturor instrumentelor legate de statul de drept și a măsurilor aplicate în temeiul fiecăruia dintre acestea;
- metodologia de elaborare a raportului;
- numărul și nivelul de detaliu al recomandărilor și gravitatea problemelor identificate;
- rata de punere în aplicare a recomandărilor.

Introducere

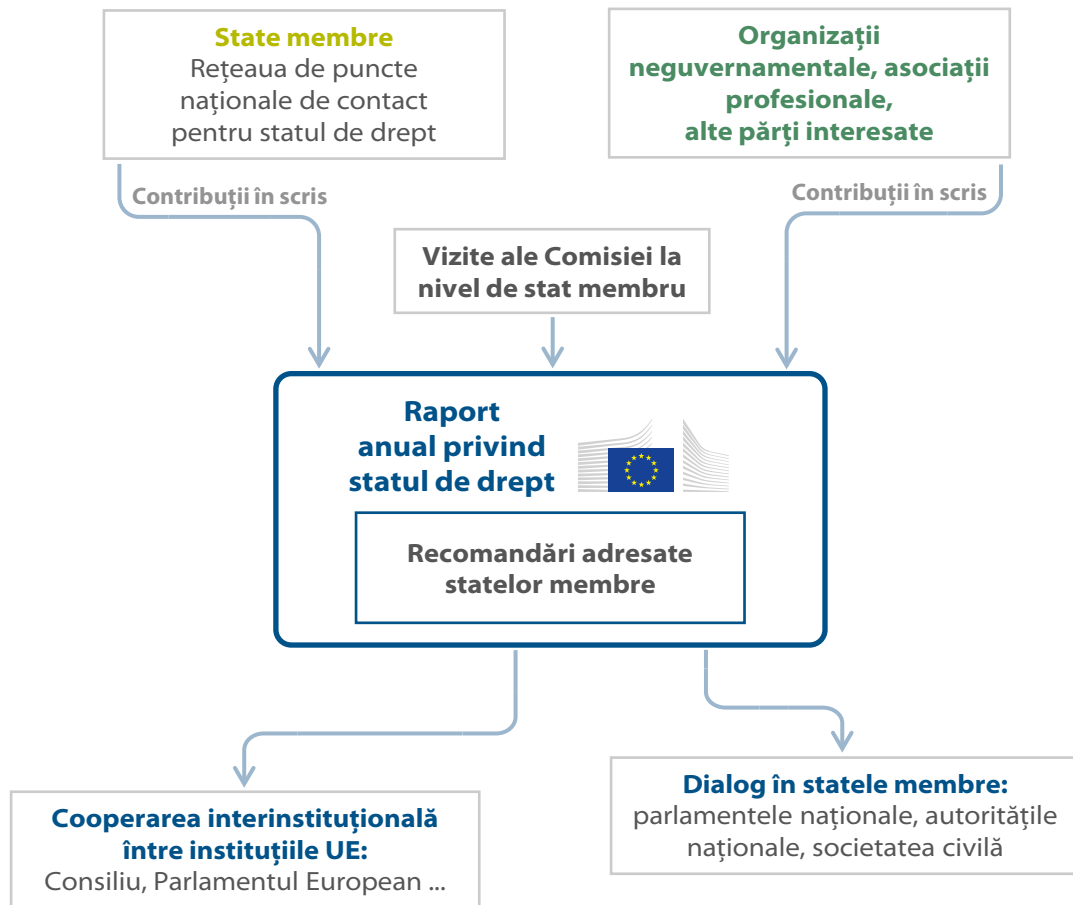
01 Principiul [statului de drept](#), una dintre valorile pe care se întemeiază UE, consacrate la articolul 2 din [Tratatul privind Uniunea Europeană](#) (TUE), a devenit din ce în ce mai important în ultimii ani. Cercetătorii, societatea civilă și organizațiile internaționale au semnalat regrese în ceea ce privește statul de drept și chiar încălcări sistematice în unele state membre¹. UE a reacționat intensificând controlul privind evoluțiile legate de statul de drept, recurgând la instrumentele, procedurile și măsurile pe care le are la dispoziție în setul său de instrumente și adăugând altele noi.

02 Unul dintre instrumentele cel mai recent adăugate este [Raportul anual al Comisiei privind statul de drept](#) (denumit în continuare „raportul”), conceput ca un instrument de prevenire și de sensibilizare. Raportul, publicat pentru prima dată în 2020, monitorizează și evaluează evoluțiile semnificative în materie de stat de drept atât în toate cele 27 de state membre, cât și la nivelul UE și formulează recomandări adresate fiecărui stat membru pentru a le ajuta să susțină statul de drept.

03 Raportul se bazează pe un dialog cu statele membre și cu părțile interesate, dialog care nu se încheie cu publicarea raportului, ci continuă cu activități de urmărire subsecventă atât la nivelul UE, cât și în statele membre. Concomitent, statele membre încep să pună în aplicare recomandările din raport. [Figura 1](#) prezintă o imagine sintetizată a tuturor acestor procese, de la colectarea contribuțiilor până la activitățile de urmărire subsecventă.

¹ Pech, L. și Bárd, P., [The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), studiu solicitat de comisiile LIBE și AFCO, EP IPOL: Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale al Parlamentului European, 2022; Gora, A. și De Wilde, P., „[The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law](#)”, în *Journal of European Public Policy*, volumul 29, ediția 3, 2022, p. 342-362; Freedom House, [Freedom in the World 2023](#).

Figura 1 – Mecanismul raportului privind statul de drept



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului Comisiei intitulat *Factsheet on 2023 Rule of Law Report: toolbox*.

Sfera și abordarea

04 Până acum, Curtea de Conturi Europeană a examinat statul de drept numai în contextul programelor de cooperare cu anumite țări din afara UE². Prima dată când Curtea a examinat aspecte legate de statul de drept în legătură cu politicile interne ale UE a fost în [avizul său referitor la propunerea Comisiei de regulament privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului UE](#) (care urma să devină „[Regulamentul privind condiționalitatea](#)”³). Acest aviz este urmat de raportul special al Curții referitor la statul de drept în UE⁴. Curtea nu a acoperit însă niciodată celelalte instrumente mai largi din setul de instrumente privind statul de drept. Prezentul document de analiză completează această lacună, axându-se pe **raportul Comisiei privind statul de drept**.

05 Prezentul document nu este un raport de audit, ci este o analiză care se bazează în principal pe informații publice, precum și pe materiale colectate special în acest scop. Spre deosebire de audituri, documentele de analiză ale Curții oferă o analiză descriptivă și informativă și nu urmăresc să ofere o asigurare. Din acest motiv, Curtea nu a evaluat exactitatea conținutului raportului Comisiei privind statul de drept și nici nu a furnizat o asigurare cu privire la activitățile sau la evaluarea Comisiei prezentate în raport. De asemenea, documentele de analiză nu formulează recomandări; în schimb, ele pot identifica eventuale provocări și oportunități sau aspecte care necesită o examinare suplimentară.

² [Raportul special nr. 18/2012](#): „Asistența acordată de Uniunea Europeană pentru sprijinirea supremației legii în Kosovo”; [Raportul special nr. 23/2021](#): „Reducerea mării corupției în Ucraina: există mai multe inițiative ale UE în acest sens, însă rezultatele rămân insuficiente”; [Raportul special nr. 01/2022](#): „Sprijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest: în pofida eforturilor, persistă probleme fundamentale”.

³ [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

⁴ [Raportul special nr. 03/2024](#): „Statul de drept în UE – Un cadru îmbunătățit pentru protejarea intereselor financiare ale UE, însă persistă riscuri”.

06 Analiza Curții este menită să contribuie la o **mai bună înțelegere** a proceselor care stau la baza **cicluului anual de elaborare și de urmărire subsecventă** a raportului Comisiei, precum și a **poziției ocupate de acesta în setul de instrumente al UE privind statul de drept**. În special, ea acoperă:

- o **peisajul în materie de stat de drept în UE**, cu accent pe relația dintre raport și alte instrumente ale UE care vizează statul de drept;
- o **procesul** de elaborare a raportului, pas cu pas, inclusiv metodologia în acest sens;
- o **urmărirea** de către Comisie a punerii în aplicare a primei generații de recomandări din raportul din 2022 și principalele activități de diseminare desfășurate după publicarea raportului.

07 Analiza s-a axat pe cel mai recent ciclu anual complet, în urma publicării **ediției din 2022 a raportului**, în iulie 2022. În plus, pentru a oferi o perspectivă aprofundată asupra procesului de urmărire subsecventă al Comisiei, Curtea a luat în considerare **anumite părți** ale **ediției din 2023**, publicată în iulie 2023.

08 **Entitatea care face obiectul analizei Curții este Comisia**, în special Direcția Generală Justiție și Consumatori (DG JUST) și Secretariatul General. Auditorii Curții au avut întreveneri și cu reprezentanți ai Direcției Generale Migrație și Afaceri Interne (DG HOME) și ai Direcției Generale Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie (DG CNECT), implicate, la rândul lor, în elaborarea raportului. În plus, Curtea a organizat reuniuni de informare cu reprezentanți ai rețelei de puncte naționale de contact pentru statul de drept, ai Parlamentului European și ai altor părți interesate implicate în consultarea publică pentru raport, cum ar fi rețelele profesionale europene, și cu reprezentanți ai mediului academic.

09 Curtea a analizat informațiile colectate din surse publice, precum și din documentele Comisiei. În plus, accentul a fost pus pe **trei subiecte specifice** din diferiți piloni ai raportului și pe activitățile desfășurate de Comisie cu privire la aceste subiecte pentru **opt capitole consacrate fiecărei țări** selectate de auditori. Aceste capitole consacrate fiecărei țări au fost selectate de Curte în așa fel încât statele membre selectate să provină din eșalonul superior, din eșalonul mijlociu și din cel inferior ale clasamentului mondial în funcție de situația statului de drept (de exemplu, **indicele privind statul de drept** realizat de World Justice Project). De asemenea, Curtea a luat în considerare numărul de mențiuni ale acestor țări în comunicarea aferentă raportului și a asigurat o distribuție geografică echilibrată. În **tabelul 1** sunt prezentate sintetic subiectele și capitolele consacrate fiecărei țări care au fost selectate.

Tabelul 1 – Subiectele și capitolele consacrate fiecărei țări selectate în vederea analizei

Pilon din raport	Subiect	Capitole consacrate fiecărei țări
(1) Sistemele judiciare	Consiliile judiciare și procedurile de numire a judecătorilor ca garanții esențiale pentru independența sistemului judiciar	Danemarca, Spania, Ungaria
(2) Cadrul anticorupție	Consolidarea capacității instituțiilor și a cadrului juridic de combatere a corupției	Bulgaria, Germania, Malta
(3) Pluralismul și libertatea mass-mediei	Amenințări la adresa siguranței jurnaliștilor	Țările de Jos, Slovacia

10 Curtea a efectuat, de asemenea, o analiză generală a tuturor recomandărilor și o analiză mai detaliată a unui subset de 12 recomandări, care fac referire la pilonii și la capitolele consacrate fiecărei țări selectate.

Peisajul în materie de stat de drept în UE

Definiție și cadru juridic

Statul de drept ca principiu constituțional

11 Statul de drept este un principiu universal al guvernării care este fundamental pentru pacea, securitatea și stabilitatea politică la nivel internațional⁵. Odată cu elaborarea politicii privind statul de drept la nivelul UE, Comisia a publicat în 2014 o [comunicare](#) privind noul cadru al UE pentru consolidarea statului de drept, recunoscând **statul de drept ca principiu constituțional** și identificând o **listă neexhaustivă a componentelor sale esențiale**.

12 Două comunicări ulterioare din 2019⁶ au precizat și mai mult definiția statului de drept, pe care Comisia a utilizat-o ulterior în prima ediție a **raportului său privind statul de drept** din septembrie 2020⁷ ([casetă 1](#)). În paralel, în decembrie 2020, colegiitorii UE (Parlamentul European și Consiliul) au codificat o **definiție cu caracter juridic obligatoriu** a statului de drept în sensul [Regulamentului privind condiționalitatea](#) (articolul 2). Deși elementele de bază ale acestor două definiții sunt identice, definiția din raport reamintește, în plus, în mod explicit faptul că toate autoritățile publice trebuie să acționeze în limitele stabilite de lege.

⁵ *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005*, 60/1, 2005 World Summit Outcome, 24.10.2005, punctul 134; [site-ul ONU privind statul de drept](#).

⁶ [Comunicarea COM\(2019\) 163](#): „Consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii”; [comunicarea COM\(2019\) 343](#): „Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii – Plan de acțiune”.

⁷ [Comunicarea COM\(2020\) 580](#): „Raportul din 2020 privind statul de drept”.

Caseta 1

Definiția statului de drept în raport

Statul de drept este consacrat la articolul 2 TUE 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**:

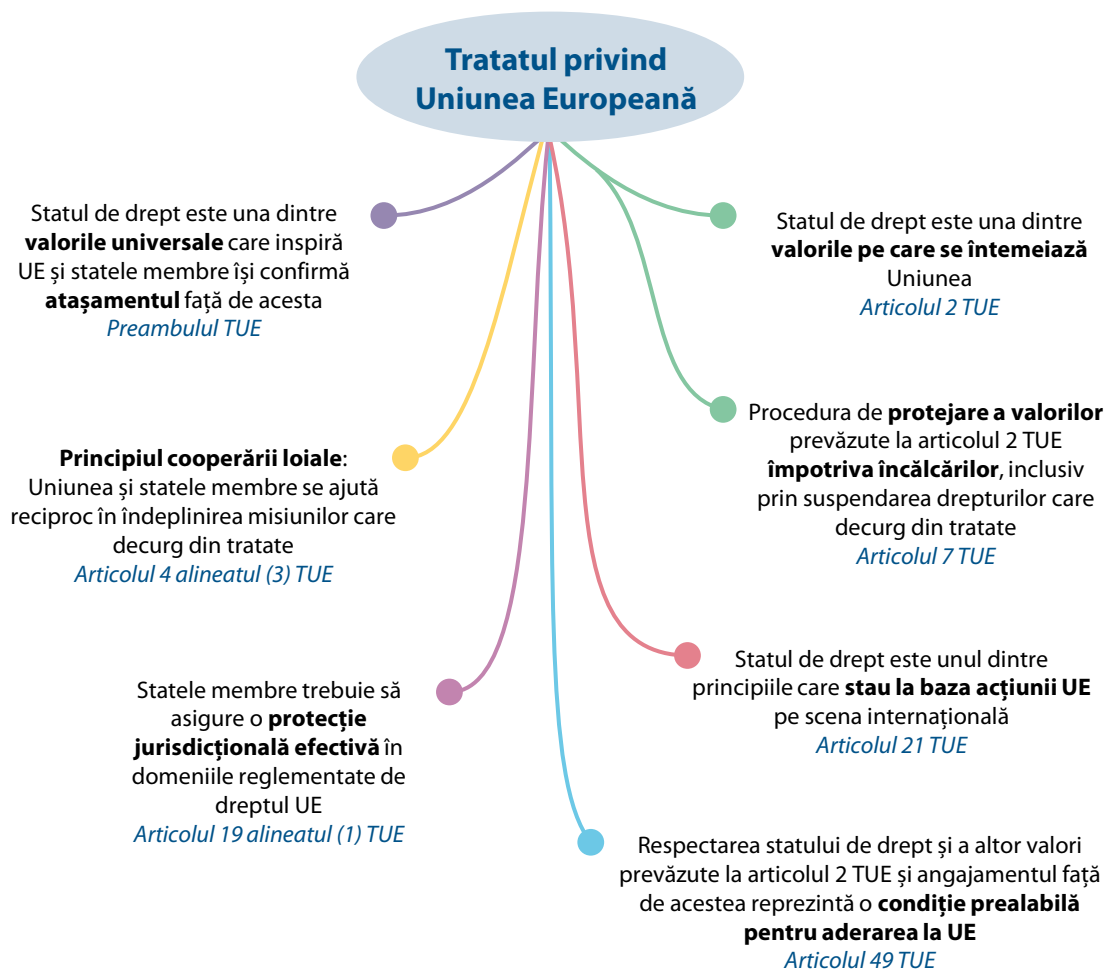
- **legalitatea**, care implică un proces de adoptare a legislației transparent, desfășurat în condiții de responsabilizare, democratic și pluralist;
- **securitatea juridică**;
- **interzicerea exercitării arbitrare** a puterii executive;
- o **protecție jurisdicțională efectivă** asigurată de instanțe independente și imparțiale, un control judiciar efectiv, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale;
- **separarea puterilor și**
- **egalitatea** în fața legii.

Sursa: comunicarea COM(2020) 580.

Cadrul juridic al UE privind statul de drept

13 În afară de **articolul 2 TUE (caseta 1)**, o serie de alte articole din TUE menționează statul de drept în mod direct sau definesc alte principii conexe. **Figura 2** oferă o privire de ansamblu asupra acestor articole din TUE.

Figura 2– Dispozițiile privind statul de drept din TUE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza TUE.

14 Alte dispoziții relevante există în **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene** (TFUE). Acestea includ dispozițiile privind procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (**articolele 258 și 259 TFUE**) și cele privind deciziile preliminare (**articolul 267 TFUE**) menite să asigure interpretarea uniformă a legislației UE, precum și măsuri corective în cazul încălcării acesteia.

15 **Carta drepturilor fundamentale a UE** (articolul 51) conferă drepturi persoanelor și se aplică statelor membre atunci când acestea pun în aplicare legislația UE. Astfel, coroborat cu articolul 19 TUE, **articolul 47** din cartă, care prevede în mod explicit „dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”, asigură existența unei căi de atac eficiente în fața unei instanțe judecătorești atunci când drepturile și libertățile garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate.

16 Legislația secundară (directive, regulamente, decizii etc.) care face referire la statul de drept include în cea mai mare parte regulamentele UE privind programele de finanțare⁸. Excepție face în special **Regulamentul privind condiționalitatea**, care stabilește normele necesare pentru protejarea bugetului UE în caz de încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre.

17 Curtea de Justiție a UE (CJUE) a elaborat o vastă **jurisprudență** cu privire la statul de drept, care abordează atât chestiuni de principiu, cât și încălcări concrete ale dreptului UE în statele membre. **Anexa I** prezintă câteva exemple de cauze deosebit de influente care au contribuit la formarea peisajului din UE în materie de stat de drept.

Setul de instrumente al UE privind statul de drept

Diverse instrumente utilizate complementar

18 Comisia consideră că promovarea și respectarea statului de drept reprezintă un „imperativ central” al activității sale în calitate de **gardian al tratatelor**⁹. Potrivit Comisiei, atunci când mecanismele relevante de la nivel național încetează să funcționeze eficient, există o amenințare sistemică la adresa statului de drept și UE trebuie să acționeze pentru a-l proteja ca pe una dintre valorile sale comune¹⁰. În acest sens, UE apelează la diverse proceduri, măsuri și instrumente cu scopuri și sfere de cuprindere diferite, cu moduri de funcționare diferite și cu consecințe diferite în caz de nerespectare. Toate aceste instrumente alcătuiesc împreună „setul de instrumente al UE privind statul de drept”. **Anexa II** oferă o scurtă trecere în revistă a instrumentelor UE pe care Curtea le consideră cele mai relevante pentru statul de drept.

⁸ [Regulamentul \(UE\) 2021/947](#) de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală” (IVCDCI); [Regulamentul \(UE\) 2021/1529](#) de instituire a Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA III); [Regulamentul \(UE\) 2021/692](#) de instituire a programului „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”; [Regulamentul \(UE\) 2021/693](#) de instituire a programului „Justiție”.

⁹ [Comunicarea COM\(2019\) 343](#), p. 1.

¹⁰ [Comunicările COM\(2014\) 158](#), p. 5, și [COM\(2019\) 343](#), p. 10.

19 Alegerea celui mai adecvat instrument în fiecare situație depinde de scopul fiecărui instrument și de condițiile de utilizare a acestuia. Aceste condiții lasă totodată o marjă pentru a adapta la contextul specific instrumentul sau combinația de instrumente cele mai adecvate alese. Nu există o corelație automată între diversele instrumente potrivit căreia utilizarea unuia dintre acestea să declanșeze automat utilizarea altuia. Setul de instrumente este deci un set de instrumente complementare care pot fi utilizate în paralel, mai degrabă decât ierarhic.

20 Acest mod de structurare permite Comisiei să reacționeze în funcție de contextul general al fiecărei situații și de oricare alte considerații politice. Poate fi însă necesar să se ofere o justificare și o comunicare suplimentare pentru a crește transparența deciziei luate de Comisie cu privire la instrumentele pe care a ales să le utilizeze și la momentul în care le utilizează.

21 Terminologia utilizată de fiecare instrument variază în funcție de natura și de scopul specific al acestuia. O „preocupare serioasă” din raport nu echivalează în mod automat cu o „încălcare gravă și persistentă a valorilor” în temeiul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE și nici cu o „încălcare a principiilor statului de drept” în temeiul Regulamentului privind condiționalitatea. Nu există niciun document oficial care să explice cum se raportează toți acești termeni unii la alții, deși toți se referă la abateri de la principiile statului de drept.

Raportul privind statul de drept, în linii mari

Evaluarea Comisiei

22 Raportul anual privind statul de drept este „un mecanism preventiv, care vizează îmbunătățirea situației statului de drept în întreaga UE, sensibilizarea cu privire la provocări și facilitarea soluțiilor din timp pentru prevenirea deteriorării”¹¹.

23 Raportul este gestionat de **Comisie**. DG JUST și Secretariatul General coordonează elaborarea raportului și orice activități de urmărire subsecventă, în timp ce DG HOME contribuie cu expertiză în ceea ce privește cadrul anticorupție, iar DG CNECT, cu privire la pluralismul și libertatea mass-mediei. În plus, sunt invitate și alte direcții generale și servicii ale Comisiei să participe la **echipele responsabile de diferitele țări**, în cadrul cărora pot formula, încă din etapele incipiente, observații cu privire la versiunea preliminară.

¹¹ Comunicarea COM(2022) 500: „Raportul din 2022 privind statul de drept”, p. 32.

24 Raportul prezintă **propria evaluare a Comisiei** și punctul de vedere al acesteia. Comisia și-a conceput propria metodologie pentru monitorizarea și evaluarea evoluțiilor în materie de stat de drept din statele membre (un document de șase pagini disponibil publicului¹²) și o completează cu orientări interne, cu reuniuni periodice ale Grupului de coordonare interservicii privind statul de drept și cu reuniuni organizate cu rețeaua de puncte naționale de contact pentru statul de drept.

25 Comisia adoptă o abordare consultativă pentru elaborarea raportului, acordând un rol central dialogului cu statele membre și cu părțile interesate (cum ar fi asociațiile și rețelele profesionale, ONG-urile și mediul academic). Pe baza acestor elemente, ea oferă o **evaluare calitativă a evoluțiilor semnificative**, atât pozitive, cât și negative, în ceea ce privește statul de drept în statele membre. Raportul nu este menit să ofere o descriere exhaustivă a situației statului de drept din fiecare stat membru, ci mai degrabă informații actualizate privind evoluțiile din ultimul an, luând ca punct de referință raportul din 2020.

26 Parlamentul consideră că această abordare „nu recunoaște clar procesul deliberat de regres al statului de drept în unele state membre”¹³. Un studiu de cercetare a subliniat, de asemenea, că abordarea „se bazează pe enunțarea unor principii generice [...] și pe enumerarea unor reforme adoptate sau planificate”, mai degrabă decât pe „efectuarea unei analize a parametrilor sistemici ai cadrului instituțional privind statul de drept”¹⁴.

¹² *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, Comisia Europeană, 2022.

¹³ Rezoluția Parlamentului European din 30 martie 2023 referitoare la statul de drept în 2022, punctul 26.

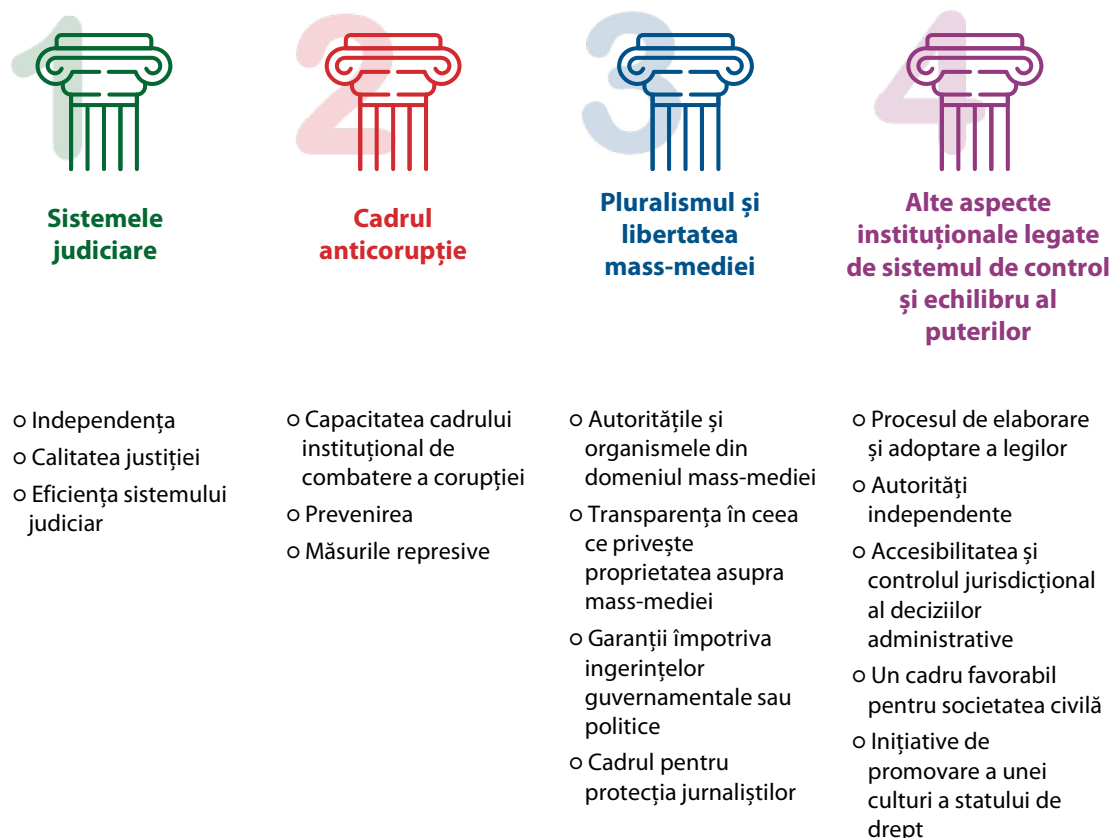
¹⁴ Azmanova, A. și Bethany, H., *Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law*, raport de proiect, Parlamentul European, Bruxelles, 2021, p. 15.

Structura pe patru piloni

27 Raportul cuprinde o comunicare orizontală și 27 de capitole consacrate fiecărei țări. **Comunicarea orizontală** oferă punctul de vedere al Comisiei cu privire la situația din toate statele membre și o imagine de ansamblu asupra evoluțiilor și a acțiunilor la nivelul UE. Ea este însoțită de o anexă în care sunt enumerate recomandările adresate fiecărui stat membru. Cele **27 de capitole consacrate fiecărei țări** oferă informații detaliate pentru fiecare stat membru și iau forma unor documente de lucru ale serviciilor Comisiei (SWD).

28 Raportul este structurat în jurul a patru domenii tematice sau „piloni”, după cum se arată în *figura 3*. Cei patru piloni nu decurg direct din definiția statului de drept prezentată în *caseta 1*, dar Comisia îi consideră piloni interdependenți care sunt esențiali pentru asigurarea statului de drept, așa cum explică în comunicarea sa din 2019 și în prima ediție a raportului¹⁵.

Figura 3 – Cei patru piloni ai raportului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei.

¹⁵ Comunicările COM(2019) 343, p. 9, și COM(2020) 580, p. 4.

29 Parlamentul a solicitat **extinderea sferei raportului** la toate valorile consacrate la articolul 2 TUE¹⁶, nu numai statul de drept. Comisia este circumspectă în ceea ce privește o astfel de extindere, deoarece nu dorește să transforme raportul într-un „raport de rapoarte” atotcuprinzător, și subliniază că acesta constituie doar una dintre componentele care formează o imagine mai amplă la nivelul UE: raportul este completat de alte inițiative, printre care [Planul de acțiune pentru democrația europeană](#) și [Strategia de consolidare a aplicării Cartei drepturilor fundamentale în UE](#), precum și de rapoartele anuale privind aplicarea cartei¹⁷.

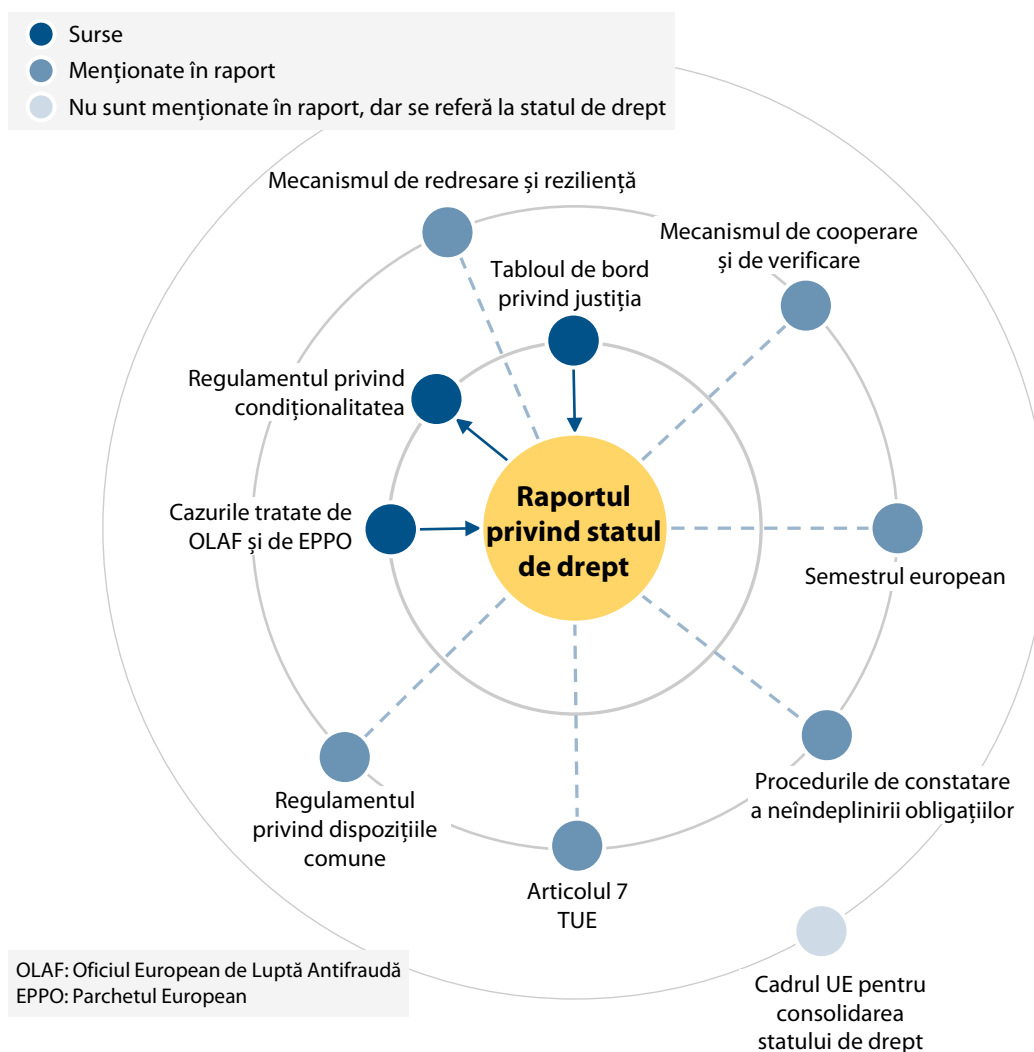
Poziția raportului în setul de instrumente

30 Raportul este interconectat cu celelalte instrumente din setul de instrumente privind statul de drept (punctul **18**). El utilizează ca sursă unele dintre aceste instrumente, la rândul său este utilizat de altele ca sursă și face referire la alte instrumente fie pentru imaginea de ansamblu, fie în legătură cu recomandările. Toate aceste instrumente contribuie cu informații unele la altele în cazul în care acoperă subiecte conexe sau similare. [Figura 4](#) ilustrează aceste legături între raport și celelalte instrumente, în timp ce [anexa II](#) oferă detalii suplimentare cu privire la fiecare instrument.

¹⁶ Rezoluția Parlamentului European din 30 martie 2023 referitoare la statul de drept în 2022, punctul 19.

¹⁷ *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report*, Comisia Europeană, 2023, p. 2-3.

Figura 4 – Raportul și celelalte instrumente privind statul de drept



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

31 La raport contribuie și datele din **Tabloul de bord privind justiția**, de exemplu, în ceea ce privește percepția asupra independenței sistemului judiciar sau calitatea și eficiența justiției. **Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)** este invitat să participe direct la echipele responsabile de diferitele țări care elaborează raportul, în timp ce **Parchetul European (EPPO)** a fost consultat pentru prima dată pentru raportul din 2023.

32 **Regulamentul privind condiționalitatea** stabilește o procedură care permite luarea unor măsuri concrete de protecție în cazurile în care eventualele încălcări ale principiilor statului de drept afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului UE sau protecția intereselor financiare ale UE. Raportul constituie una dintre sursele de informații utilizate pentru a identifica încălcările principiilor statului de drept în cadrul acestei proceduri¹⁸. Cu toate acestea, raportul nu specifică dacă problemele identificate legate de statul de drept afectează sau riscă să afecteze buna gestiune financiară a bugetului UE sau interesele financiare ale UE – un criteriu esențial pentru procedura prevăzută în Regulamentul privind condiționalitatea. Prin urmare, raportul nu poate fi decât un punct de plecare pentru evaluarea ulterioară a Comisiei în cadrul procedurii.

33 Parlamentul a reafirmat că raportul ar trebui să servească drept contribuție la activarea celorlalte instrumente și a invitat în mod specific Comisia să creeze o legătură directă între raport și procedura stabilită în Regulamentul privind condiționalitatea¹⁹. Deși recunoaște necesitatea unor sinergii între instrumente, Comisia subliniază că nu pare oportun să se împiedice luarea unei viitoare decizii de a utiliza unul dintre instrumente și, prin urmare, să se restricționeze capacitatea UE de a reacționa la situațiile în evoluție²⁰. Totodată, raportul ca instrument nu are forță executorie din punct de vedere juridic, iar Comisia se bazează pe cooperarea sinceră a statelor membre.

¹⁸ Considerentul 16 al [Regulamentului \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

¹⁹ [Rezoluția Parlamentului European din 30 martie 2023 referitoare la statul de drept în 2022](#), punctul 28.

²⁰ [Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report](#), Comisia Europeană, 2023, p. 5.

34 Raportul menționează, de asemenea, unele exemple de aplicare a **celorlalte instrumente**, cum ar fi procedura prevăzută la articolul 7 TUE sau procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. De exemplu, raportul menționează procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor aflate în curs în legătură cu sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori (*caseta 2*), clasificând totodată această problemă drept o preocupare serioasă legată de cadrul anticorupție (pilonul 2) în mai multe capitole consacrate fiecărei țări²¹. În plus, sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori sunt evidențiate în comunicarea orizontală pentru faptul că creează un risc de corupție²².

²¹ SWD(2022) 502, SWD(2022) 513 și SWD(2022) 518: capitolele consacrate fiecărei țări privind situația statului de drept din Bulgaria, Cipru și Malta.

²² Comunicarea COM(2022) 500, p. 18.

Caseta 2

Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor legate de „pașapoartele de aur”

În cadrul unui **sistem de acordare a cetățeniei pentru investitori**, cunoscut și sub denumirea de sistem al „pașapoartelor de aur”, un stat acordă cetățenia în schimbul unor plăți sau al unor investiții financiare prestabilite și fără a impune solicitantului să aibă vreo legătură reală cu țara respectivă. Atunci când sunt puse în aplicare de un stat membru, astfel de sisteme au un impact asupra întregii UE: o persoană care deține cetățenia unui stat membru beneficiază în mod automat de cetățenia UE și de toate drepturile care decurg din aceasta.

Comisia consideră că sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori **încalcă legislația UE**. Ele nu sunt compatibile cu principiul cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) TUE] sau cu conceptul de cetățenie a Uniunii (articolul 20 TFUE) și, prin urmare, trebuie să fie abrogate.

Până de curând, existau trei state membre care puneau în aplicare sisteme de acordare a cetățeniei pentru investitori: Bulgaria, Cipru și Malta. În octombrie 2020, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Ciprului și Maltei. Cipru și-a suspendat sistemul de acordare a cetățeniei pentru investitori în noiembrie 2020, dar cadrul juridic al acestuia rămâne în vigoare. Bulgaria și-a abrogat sistemul de acordare a cetățeniei pentru investitori în aprilie 2022. Malta și-a suspendat sistemul numai pentru resortisanții ruși și belaruși, din cauza războiului purtat de Rusia împotriva Ucrainei. Întrucât a continuat să pună în aplicare sistemul pentru toate celelalte naționalități, Comisia a decis, în septembrie 2022, să inițieze procedura judiciară în fața CJUE împotriva Maltei (cauza [C-181/23](#)).

Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori sunt puține la număr în UE; în schimb, numeroase state membre pun în aplicare o formă sau alta de **sistem de acordare a dreptului de ședere pentru investitori**. Astfel de sisteme funcționează pe baza unui principiu similar, acordând permise de ședere în schimbul unei investiții financiare. Sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori au, la rândul lor, implicații pentru întreaga UE, întrucât titularii permiselor de ședere beneficiază de anumite drepturi în temeiul dreptului UE. Comisia a luat măsuri pentru a combate riscurile care decurg din astfel de sisteme, de exemplu, în cadrul propunerii de reformare a [Directivei privind rezidenții pe termen lung](#), în [pachetul legislativ privind combaterea spălării banilor](#) și în [Recomandarea](#) referitoare la măsuri imediate în contextul invadării Ucrainei de către Rusia în ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori și sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [raportului din comunicarea COM\(2019\) 12](#): „Sisteme din Uniunea Europeană de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori” și a [Rezoluției Parlamentului European din 9 martie 2022](#).

35 În plus, există **instrumente din alte politici ale UE** care nu se axează în mod specific pe statul de drept, dar care pot avea totuși o influență semnificativă asupra acestui aspect. Printre acestea se numără [Regulamentul privind dispozițiile comune](#)²³ (RDC), care se aplică politicii de coeziune și unui număr de alte fonduri, precum și [Regulamentul privind MRR](#)²⁴ și [semestrul european](#). RDC și Regulamentul privind MRR includ condiții de efectuare a plăților legate de statul de drept, în timp ce recomandările specifice fiecărei țări din cadrul semestrului european pot aborda și ele unele aspecte legate de statul de drept atunci când au relevanță macroeconomică (a se vedea [anexa II](#)).

36 În raport, Comisia afirmă că va furniza un **rezumat** al utilizării principalelor instrumente privind statul de drept²⁵. Secțiunea privind evoluțiile de la nivelul UE din comunicarea orizontală cuprinde o selecție de cazuri în care au fost aplicate unele dintre aceste instrumente, cu detalii suplimentare în capitolele consacrate fiecărei țări, dar nu oferă o imagine cuprinzătoare a tuturor cazurilor și a tuturor măsurilor legate de statul de drept. De exemplu, comunicarea orizontală face referire la anumite cazuri de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor aflate în curs, dar nu oferă o imagine de ansamblu a tuturor procedurilor relevante de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs. Mai mult, raportul nu include întotdeauna referințe complete, ceea ce ar oferi cititorilor un acces facil la informații detaliate.

37 Toate aceste instrumente trebuie să funcționeze **complementar și în sinergie** unele cu celelalte pentru a asigura eficacitatea acțiunilor UE în materie de stat de drept. Este nevoie, în acest sens, de consecvență între toate aceste instrumente și de coordonare între direcțiile generale și serviciile competente ale Comisiei. [Caseta 3](#) prezintă un exemplu de provocare pe care o poate implica acest demers.

²³ [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

²⁴ [Regulamentul \(UE\) 2021/241](#).

²⁵ [Comunicarea COM\(2022\) 500](#): „Raportul din 2022 privind statul de drept”, p. 3.

Caseta 3

Consecvența dintre raportul privind statul de drept și semestrul european

Evaluările și recomandările specifice fiecărei țări elaborate de Comisie pentru raport se pot suprapune parțial cu cele pentru semestrul european, în special în ceea ce privește sistemele judiciare, cadrele anticorupție și procesele legislative.

De exemplu, raportul de țară pentru Spania din cadrul semestrului european concluzionează că „în ceea ce privește independența sistemului judiciar, **nu s-au raportat deficiențe sistemice**”. În schimb, capitolul consacrat Spaniei din raport identifică **mai multe preocupări** legate de independența sistemului judiciar. Printre acestea se numără întârzieri de mai mulți ani în reînnoirea consiliului judiciar și semne de întrebare legate de autonomia parchetului din această țară.

Analizate împreună, aceste două mesaje par a fi contradictorii și demonstrează că este de dificil să se asigure complementaritatea și sinergiile în cadrul setului de instrumente privind statul de drept.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor [SWD\(2022\) 610: 2022 country report – Spain](#), p. 48; [SWD\(2022\) 509](#), capitolul consacrat Spaniei cu privire la situația statului de drept din această țară, p. 3-6.

38 Pentru a asigura consecvența la elaborarea recomandărilor din raport, orientările interne ale Comisiei precizează circumstanțele în care raportul poate formula recomandări noi privind probleme deja acoperite cu ajutorul altor instrumente, cum ar fi procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, procedurile prevăzute la articolul 7 TUE sau MRR. Comisia subliniază totuși că recomandările din raport nu aduc atingere niciunei proceduri inițiate în temeiul altor instrumente²⁶. În **caseta 4** se oferă un exemplu de aliniere între o recomandare din raport și o măsură inițiată în temeiul altui instrument al UE. Exemplul demonstrează, de asemenea, că este de dificil să se găsească un echilibru între consecvență și evaluarea independentă atunci când se abordează probleme identice legate de statul de drept prin intermediul unor instrumente diferite.

²⁶ Comunicarea COM(2022) 500, p. 2 și 4.

Caseta 4

Consecvența dintre raportul privind statul de drept și MRR

Planul național de redresare și reziliență al Ungariei din cadrul MRR include un jalon important privind „consolidarea rolului și a competențelor Consiliului Judiciar Național pentru a contrabalansa competențele președintelui Oficiului Național al Magistraturii”, care este identic cu una dintre recomandările din raport, fapt care demonstrează alinierea dintre aceste două instrumente cu privire la acest aspect.

În ceea ce privește evaluarea acestor două măsuri, [capitolul consacrat Ungariei din 2023](#) include o declarație de declinare a responsabilității în care se afirmă că evaluările din acesta cu privire la punerea în aplicare a recomandărilor raportului „nu aduc atingere niciunei evaluări viitoare” în temeiul articolului 24 din Regulamentul privind MRR. Atingerea jaloanelor din MRR va fi evaluată în conformitate cu procedurile specifice stabilite în acest scop, dar Comisia trebuie să asigure în continuare consecvența globală a tuturor acțiunilor sale legate de statul de drept.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [anexei la propunerea de decizie de punere în aplicare a Consiliului](#) de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al Ungariei, p. 94-95 și p. 131, și a documentului [SWD\(2023\) 817](#), capitolul consacrat Ungariei cu privire la situația statului de drept din această țară, p. 2-4.

Provocări și oportunități în peisajul în materie de stat de drept din UE

Setul de instrumente privind statul de drept și modul în care sunt utilizate diferitele instrumente din acesta

Dezvoltarea și diversificarea setului de instrumente privind statul de drept evidențiază și mai mult cât este de dificil să se asigure complementaritatea și sinergiile între toate aceste instrumente. Există oportunități de a soluționa această dificultate, de exemplu, explicând mai bine interdependențele și suprapunerile dintre instrumentele referitoare la statul de drept (punctele [37-38](#)), precum și decizia Comisiei cu privire la instrumentul pe care l-a ales să îl utilizeze și la momentul în care să îl utilizeze (punctele [19-20](#)). O altă oportunitate ar putea consta în clarificarea relației dintre diferitele terminologii utilizate de diferitele instrumente (punctul [21](#)).

O imagine de ansamblu cuprinzătoare a tuturor instrumentelor legate de statul de drept și a măsurilor aplicate în temeiul fiecăruia dintre acestea

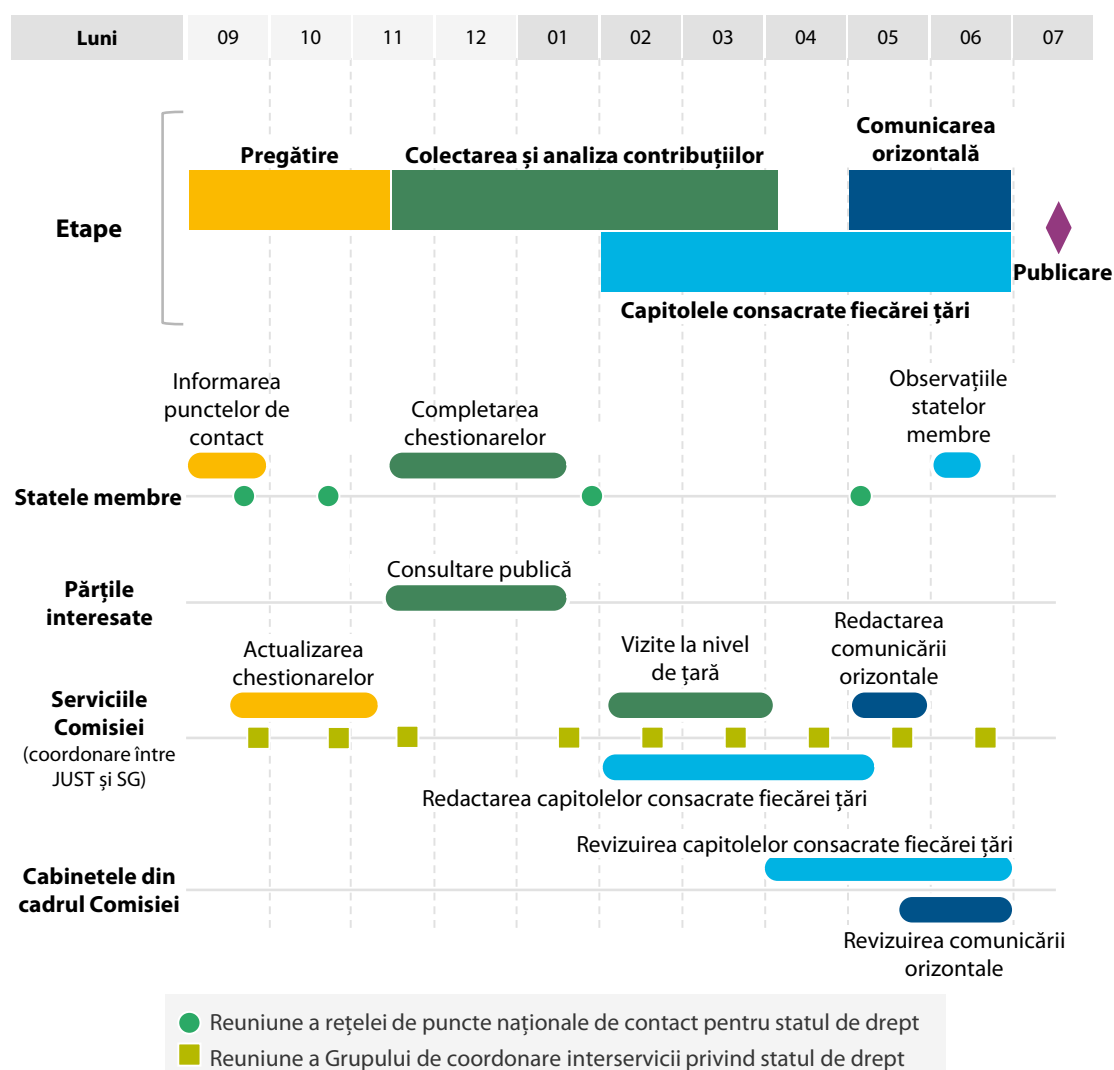
O oportunitate care ar putea fi valorificată este aceea de a face mai cuprinzătoare și mai complete informațiile prezentate în raport și în anexele la acesta cu privire la evoluțiile în materie de stat de drept și la măsurile în acest sens aplicate în temeiul altor instrumente ale UE. De exemplu, aceste informații ar putea include sau face referire la o imagine de ansamblu completă a procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs referitoare la statul de drept și/sau la o listă a tuturor măsurilor privind statul de drept aplicate în temeiul altor instrumente ale UE, cum ar fi semestrul european, MRR sau RDC (punctul [36](#)).

Procesul de elaborare a raportului

Imagine de ansamblu

39 Secțiunea următoare descrie, pas cu pas, procesul de elaborare a raportului, sintetizat în *figura 5*.

Figura 5 – Procesul de elaborare a raportului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei cu privire la calendar.

Pregătire

40 Ciclul de elaborare a raportului debutează la începutul toamnei din anul anterior publicării. Comisia oferă statelor membre posibilitatea de a prezenta observații cu privire la chestionarele actualizate utilizate pentru colectarea contribuțiilor lor și le informează cu privire la planificarea întregului exercițiu.

Colectarea contribuțiilor

Chestionarele și consultarea publică reprezintă sursele principale de informații

41 Comisia invită statele membre și părțile interesate (cum ar fi asociațiile și rețelele profesionale, ONG-urile și mediul academic) să își prezinte contribuțiile scrise prin intermediul unor chestionare standardizate, care urmează cei patru piloni ai raportului, împărțiți pe subteme mai detaliate²⁷. Statele membre și părțile interesate își completează chestionarele în paralel, la trecerea dintre ani.

42 Pentru raportul din 2022, chestionarele au fost completate de toate statele membre, cu excepția Ungariei și a Poloniei²⁸, iar pentru raportul din 2023, de toate statele membre, mai puțin Polonia²⁹. Numărul părților interesate care au oferit o contribuție la raport a crescut de la aproximativ 220 pentru raportul din 2022 la aproximativ 250 pentru raportul din 2023³⁰.

²⁷ [Mecanismul privind statul de drept](#): model pentru raportul din 2022 privind statul de drept.

²⁸ [SWD\(2022\) 517](#): capitolul consacrat Ungariei cu privire la situația statului de drept din această țară, p. 38; și [SWD\(2022\) 521](#): capitolul consacrat Poloniei cu privire la situația statului de drept din această țară, p. 39.

²⁹ [SWD\(2023\) 821](#): capitolul consacrat Poloniei cu privire la situația statului de drept din această țară, p. 45.

³⁰ [Summary of the targeted stakeholder consultation for the 2022 Rule of Law Report](#) și [Summary of the targeted stakeholder consultation for the 2023 Rule of Law Report](#).

Contribuțiile din partea Agenției pentru Drepturi Fundamentale, a Consiliului Europei și a Organizației Națiunilor Unite

43 În plus, Comisia primește anual contribuții din partea **Agenției pentru Drepturi Fundamentale** (FRA). Aceste contribuții includ extrase din Sistemul de informații al UE privind drepturile fundamentale gestionat de FRA³¹ și rezultatele activităților proprii de cercetare ale agenției cu privire la aspecte legate de statul de drept din spațiul societății civile.

44 Comisia primește, de asemenea, contribuții anuale din partea unor organizații internaționale. **Consiliul Europei** și organismele acestuia, cum ar fi **Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția)** sau **Grupul de state împotriva corupției (GRECO)**, pun la dispoziție liste cu rapoartele, avizele, recomandările, hotărârile și alte documente recente pe care le-au publicat. **Organizația Națiunilor Unite** (ONU) își prezintă contribuția anuală prin intermediul Biroului regional pentru Europa al ONU pentru drepturile omului și Curtea a identificat trimiteri și la rapoarte ale **Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică** primite în cursul consultării publice.

Vizite la nivel de țară organizate sub forma unor reuniuni online cu statele membre și cu părțile interesate

45 După analiza inițială a acestor contribuții, Comisia pregătește întrebări de clarificare. Acestea sunt utilizate pentru a-și structura vizitele efectuate virtual la nivel de țară, care au loc de obicei în lunile februarie și martie și care constau în peste 500 de reuniuni online cu autoritățile naționale, cu organisme independente și cu părțile interesate³².

46 Comisia enumeră organizațiile cu care a avut întreveneri în anexa II la fiecare capitol consacrat țării în cauză. Ea publică, de asemenea, unele dintre contribuțiile suplimentare pe care le-a primit în timpul vizitelor la nivel de țară. Cantitatea de documente colectate în timpul acestor vizite variază semnificativ de la o țară la alta. Comisia nu redactează în mod sistematic procese-verbale sau alte rapoarte în urma acestor întreveneri, ci utilizează informațiile colectate oral direct în raport.

³¹ Contribuția FRA prezentată Comisiei pentru elaborarea raportului din 2022, p. 2.

³² Paginile web ale Comisiei pentru [raportul din 2022](#) și [raportul din 2023](#).

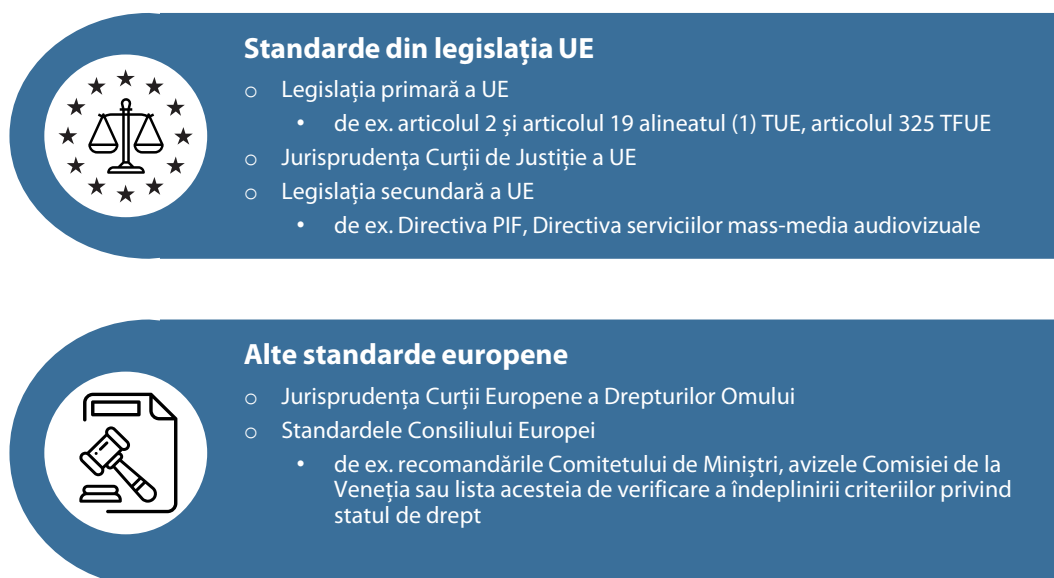
Analiză

Abordarea în materie de evaluare este calitativă și se bazează pe standarde detaliate, pe expertiza profesională și pe raționamentul profesional

47 Abordarea Comisiei în materie de evaluare este în mare parte **calitativă**, cu câteva trimiteri la indici cantitativi, cum ar fi **indicele de percepție a corupției** calculat de Transparency International sau **sondajele Eurobarometru**, și la alte date cantitative, de exemplu, cele privind eficiența sistemelor judiciare sau statistici privind cazurile de corupție. Potrivit Comisiei, utilitatea directă pentru raport a indicilor cantitativi este limitată, în special din cauza naturii lor compozite, care nu reflectă sfera specifică de cuprindere a raportului.

48 Comisia urmărește să evalueze toate sursele de informații în raport cu cerințele juridice ale UE și cu alte **standarde**, rezumate în **figura 6**:

Figura 6 – Standarde pentru evaluarea statului de drept de către Comisie



Notă: „Directiva PIF” se referă la [Directiva \(UE\) 2017/1371](#); „Directiva serviciilor mass-media audiovizuale” se referă la [Directiva 2010/13/UE](#). Comisia de la Veneția este un organism consultativ al Consiliului Europei care emite avize cu autoritate privind statul de drept și care a creat Lista de verificare a îndeplinirii criteriilor privind statul de drept (2016).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului [Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report](#), Comisia Europeană, 2022, p. 3-4.

49 Comisia împarte aceste categorii largi de standarde în peste 50 de subcategorii structurate în jurul celor patru piloni principali. Unele subcategorii includ mai mult de zece standarde detaliate. Standardele utilizate pentru evaluarea Comisiei sunt menționate în raport, la finele punctelor relevante sau în notele de subsol. Evaluarea Comisiei se bazează direct pe aceste standarde, dintre care unele sunt specifice, iar altele, mai generale. Cu toate acestea, Comisia nu comunică și nu documentează indicatorii specifici care au fost utilizați pentru evaluarea respectării acestor standarde în cazurile în care standardele nu sunt ele însele suficient de specifice sau direct măsurabile.

50 Unii cercetători care au examinat raportul subliniază, de asemenea, că acesta nu identifică indicatorii specifici care au fost utilizați pentru a măsura fiecare dintre caracteristicile enumerate în cadrul celor patru piloni³³. În mod similar, în rezoluția sa din 2022, Parlamentul European a invitat Comisia „să explice indicatorii utilizați pentru a evalua situația statului de drept în statele membre”³⁴.

51 Abordarea Comisiei se bazează pe expertiza profesională și pe raționamentul profesional al echipelor responsabile de țări care elaborează fiecare capitol consacrat unei anumite țări. Ea se bazează, de asemenea, pe discuții interne, atât la nivel tehnic, în cadrul direcțiilor generale și al serviciilor competente ale Comisiei, cât și la nivel politic, în cadrul cabinetelor comisarilor și al colegiului comisarilor însuși.

52 Comisia își începe activitatea procedând la urmărirea subsecventă a problemelor abordate în raportul din anul precedent și aplecându-se apoi asupra unor noi probleme. Acestea sunt evaluate de Comisie în raport cu standardele relevante ale UE sau cu standarde europene mai ample. Cu cât o problemă se abate mai mult de la un standard sau cu cât îl încalcă mai mult și cu cât impactul ei este mai mare, cu atât este mai probabil ca problema respectivă să fie clasificată drept o preocupare. Dacă un standard a fost încălcat în mod flagrant și/sau repetat și impactul este ridicat, problema va fi clasificată drept o „preocupare serioasă”.

³³ Closa, C. și Hernández, G., „From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the Rule of Law Report”, în *STG Policy Papers*, ediția 2023/05, 2023, p. 3-4; Pech, L. și Bárd, P., *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values*, studiu solicitat de comisiile LIBE și AFCO, 2022, p. 13 și 103.

³⁴ Rezoluția Parlamentului European din 19 mai 2022 referitoare la Raportul Comisiei din 2021 privind statul de drept, punctul 4.

53 În acest context, Comisia utilizează următoarele clasificări ale problemelor legate de statul de drept (cunoscute sub denumirea de „**calificative**”):

- (1) **preocupări**, care sunt subdivizate, în funcție de gravitatea lor, în:
 - (a) preocupări serioase;
 - (b) preocupări;
 - (c) unele preocupări;
- (2) **provocări**: un calificativ general ce desemnează probleme restante care trebuie soluționate și care nu sunt suficient de grave pentru a constitui o preocupare;
- (3) **deficiențe**: de o gravitate similară cu cea a provocărilor, dar mai specifice.

54 Curtea a observat că cel mai puternic calificativ, „**preocupări serioase**”, a fost utilizat în trei dintre cele opt capitole consacrate fiecărei țări selectate de Curte: o dată în pilonul 1, de trei ori în pilonul 2 și o dată în pilonul 4. În comunicarea orizontală, care acoperă toate cele 27 de state membre, Comisia a utilizat calificativul „preocupări serioase” doar de trei ori per ansamblu. Nu toate „preocupările serioase” identificate în capitolele consacrate fiecărei țări au fost deci incluse în comunicarea orizontală.

55 Curtea a observat, de asemenea, că, în raport, Comisia a făcut sistematic distincție între probleme noi și cele restante din anii anteriori. Deocamdată, Comisia nu a încercat să prezinte **tendențele** în evoluția statului de drept de-a lungul anilor, având în vedere că raportul este un instrument relativ nou. Parlamentul a afirmat însă că raportul ar trebui să identifice clar tendințele pozitive și negative în ceea ce privește situația statului de drept, precum și tendințele transversale, inclusiv eventualele vulnerabilități sistemice, de la nivelul UE³⁵.

³⁵ Rezoluția Parlamentului European din 19 mai 2022 referitoare la Raportul Comisiei din 2021 privind statul de drept, punctele 8-9.

Documentația de evaluare se bazează pe contribuții, pe întrebări și pe proiectul de raport

56 Curtea a observat că Comisia publică pe site-ul său aproape toate contribuțiile primite, sub rezerva acordului fiecărui contribuitor. După ce analizează aceste contribuții, Comisia pregătește întrebări pentru vizitele la nivel de țară, în cursul cărora colectează informații și documente suplimentare. Ulterior, începe redactarea capitolelor consacrate fiecărei țări.

57 În afară de aceasta, Comisia nu elaborează niciun alt document de lucru care să indice cum a selectat problemele pe care le semnaleză din rândul tuturor contribuțiilor colectate sau cum le-a evaluat gravitatea. Ea furnizează în notele de subsol ale raportului sursele informațiilor citate direct în text. Nu sunt întotdeauna identificate surse suplimentare care să fi fost utilizate pentru a veni în sprijinul analizei Comisiei și pentru a corobora informațiile. Potrivit Comisiei, se acordă atenția cuvenită tuturor informațiilor din sursele enumerate în metodologie, „ținând seama de corectitudinea lor factuală și de exhaustivitatea, calitatea, fiabilitatea și relevanța lor”³⁶.

Capitolele consacrate fiecărei țări

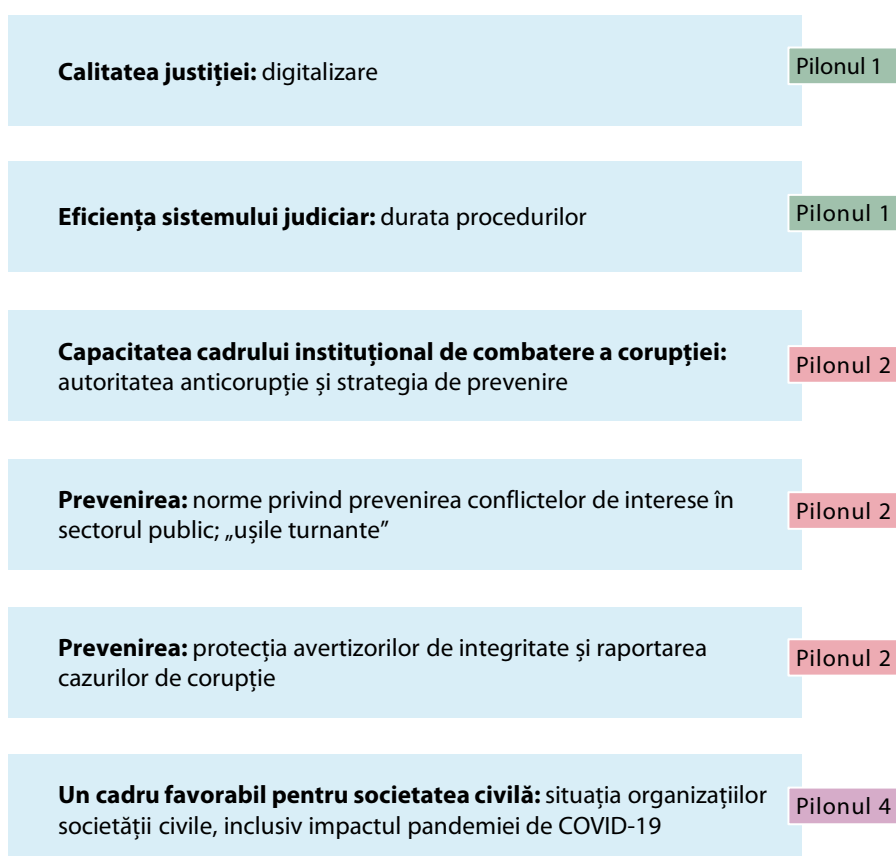
Obiective urmărite: consecvența și proporționalitatea

58 Toate capitolele consacrate fiecărei țări au aceeași structură, cu un rezumat de o pagină, o pagină cu recomandări (începând din 2022) și cu concluzii privind progresele înregistrate în punerea lor în aplicare (începând din 2023), corpul principal al textului și anexele care enumeră sursele utilizate și organizațiile cu care au avut loc întrevederi. Corpul principal al capitolului include un paragraf introductiv la începutul fiecărei secțiuni, după care urmează paragrafele analitice, introduse printr-o frază introductivă.

³⁶ *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, Comisia Europeană, 2022, p. 1.

59 Pentru a asigura **consecvența** abordării sale față de capitolele consacrate fiecărei țări, Comisia își împarte activitatea cu privire la cei patru piloni în 81 de subteme detaliate. Metodologia Comisiei impune o abordare proporțională, asigurând în același timp egalitatea de tratament pentru toate statele membre³⁷. În practică, aceasta înseamnă că Comisia monitorizează evoluțiile din cadrul tuturor acestor subteme pentru toate statele membre, dar poate ajusta profunzimea analizei și informațiile raportate în funcție de gravitatea problemelor identificate, de caracterul lor sistemic și de evoluțiile reale din cursul anului. În consecință, raportul în sine nu reflectă neapărat toate subtemele monitorizate. În raportul din 2022, în medie aproximativ jumătate dintre aceste subteme au fost dezvoltate mai detaliat în fiecare capitol consacrat țărilor. Subtemele cele mai frecvente sunt evidențiate în *figura 7*.

Figura 7 – Subtemele dezvoltate cel mai frecvent în capitolele consacrate fiecărei țări



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

³⁷ *Ibidem*, p. 4.

Revizuirea pe plan intern și extern

60 Revizuirea pe plan intern de către Comisie a raportului este structurată pe **trei niveluri principale**: nivelul serviciilor responsabile de coordonare (DG JUST și Secretariatul General), nivelul directorilor (serviciile care furnizează contribuții) și nivelul cabinetelor. În plus, anumiți membri ai personalului special desemnați monitorizează coerența redactării raportului în ansamblu și conformitatea acestuia cu orientările.

61 Toate aceste revizuri și verificări se fac direct în textul proiectelor de capitole consacrate fiecărei țări. Comisia nu utilizează liste de verificare sau documente similare pentru efectuarea controlului calității, ci urmează, în schimb, orientări interne actualizate periodic.

62 La începutul lunii iunie, Comisia transmite **statelor membre** proiectele de capitole consacrate fiecărei țări pentru **observații**, de obicei cu un termen de două săptămâni. Numărul de observații primite variază foarte mult. Pentru cele opt capitole consacrate fiecărei țări selectate de Curte, Comisia a primit, în medie, 39 de observații, numărul acestora variind între 19 și 83 pentru fiecare capitol.

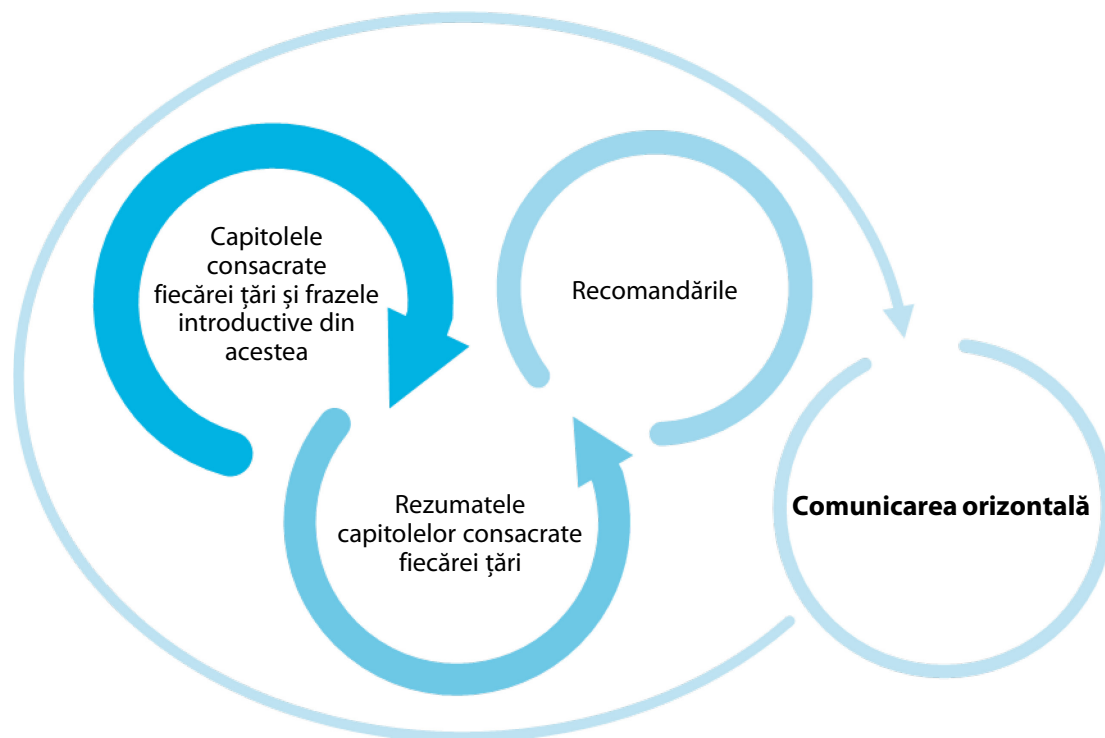
63 Comisia acceptă, în general, observațiile statelor membre referitoare la corectitudinea factuală, respingând în același timp majoritatea observațiilor care îi modifică evaluarea, cu excepția cazului în care acestea sunt justificate cu dovezi suplimentare. Comisia nu trimite statelor membre un feedback specific, ci modificările aduse sunt reflectate direct în raportul publicat.

Comunicarea orizontală

Obiectiv urmărit: echilibrul

64 În paralel cu capitolele consacrate fiecărei țări, Comisia elaborează, sub responsabilitatea Secretariatului General, și comunicarea orizontală, care acoperă situația din UE în ansamblu. Comisia nu dispune de orientări interne specifice comunicării orizontale, deoarece consideră că orientările privind capitolele consacrate fiecărei țări sunt suficiente pentru a acoperi ambele tipuri de texte. Comunicarea se bazează pe evaluarea din capitolele consacrate fiecărei țări și ar trebui să o reflecte în mod corespunzător. *Figura 8* prezintă fluxul de redactare a raportului, de la capitolele consacrate fiecărei țări la comunicarea orizontală.

Figura 8 – Fluxul de redactare a raportului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei.

65 Curtea a observat următoarele, în urma analizei sale:

- o În cazul în care o problemă face obiectul unei recomandări, ea este inclusă de Comisie atât în comunicarea orizontală, cât și în rezumatul capitolului consacrat țării în cauză. Rezumatul este redactat, la rândul său, pornind de la frazele introductive din capitolul consacrat țării.
- o În unele cazuri, comunicarea orizontală menționează probleme care nu sunt incluse în rezumatul capitolului consacrat țării în cauză – spre deosebire de fluxul de redactare ilustrat mai sus. Prin urmare, astfel de probleme par mai importante în contextul comunicării decât în contextul capitolului consacrat țării. De exemplu, Comisia a recurs la o astfel de abordare atunci când existau provocări similare în mai multe state membre, menționându-le pe toate în comunicare, chiar dacă ele nu erau prezente în rezumatele corespunzătoare.
- o Comisia a explicat că a urmărit să asigure o acoperire echilibrată a tuturor statelor membre (9-15 mențiuni fiecare) și a tuturor celor patru piloni în comunicarea orizontală, oferind atât exemple pozitive, cât și negative.

Revizuirea pe plan intern și tabelele de consecvență

66 Comunicarea orizontală urmează același proces de revizuire ca și capitolele consacrate fiecărei țări, dar face, de asemenea, obiectul unei ample consultări interservicii înainte de adoptarea de către colegiul comisarilor.

67 La fel ca în cazul capitolelor consacrate fiecărei țări, nu există liste de verificare specifice sau documente similare pentru efectuarea controlului calității raportului. Pentru a asigura consecvența și echilibrul, Comisia se bazează, în schimb, pe trei tabele de sinteză cuprinzătoare:

- (1) **un tabel al exemplelor**, care înregistrează numărul de mențiuni atât pozitive, cât și negative ale fiecărui stat membru;
- (2) **un tabel de consecvență**, care arată care sunt subtemele abordate în fiecare capitol consacrat diverselor țări;
- (3) **un tabel al recomandărilor**, care oferă o imagine de ansamblu asupra tuturor recomandărilor.

Provocări și oportunități în procesul de elaborare a raportului

Metodologia de elaborare a raportului

Metodologia de șase pagini disponibilă publicului nu oferă decât o valoare limitată cititorilor sau cercetătorilor interesați care doresc să înțeleagă mai bine abordarea Comisiei în materie de evaluare. O oportunitate care ar putea fi valorificată este aceea de a crește volumul de informații puse la dispoziția publicului cu privire la metodologia Comisiei (de exemplu, cu privire la calificativele și la tipologiile utilizate, precum și la standarde și indicatori – punctele **48** și **53**), sporindu-se astfel transparența și răspunderea.

În plus, alte oportunități ar putea consta în clarificarea și mai mult a abordării Comisiei în materie de evaluare a modului în care se evaluează gradul de respectare a standardelor și a modului în care se clasifică gravitatea eventualelor probleme (punctele **49-54**), precum și în îmbunătățirea pistei de audit a procesului de evaluare printr-o mai bună documentare a modului în care Comisia decide pe ce contribuții să se bazeze și ce probleme să raporteze și a modului în care evaluează gravitatea problemelor respective (punctul **57**).

Nu în ultimul rând, odată cu cea de a cincea ediție a raportului, Comisia ar putea profita de ocazie pentru a prezenta o imagine de ansamblu multianuală a problemelor legate de statul de drept monitorizate în diferitele cicluri anuale de raportare (punctul **55**).

Recomandările și activitățile de urmărire subsecventă

Recomandările formulate de Comisie cu privire la statul de drept în raport

Recomandări adresate fiecărui stat membru

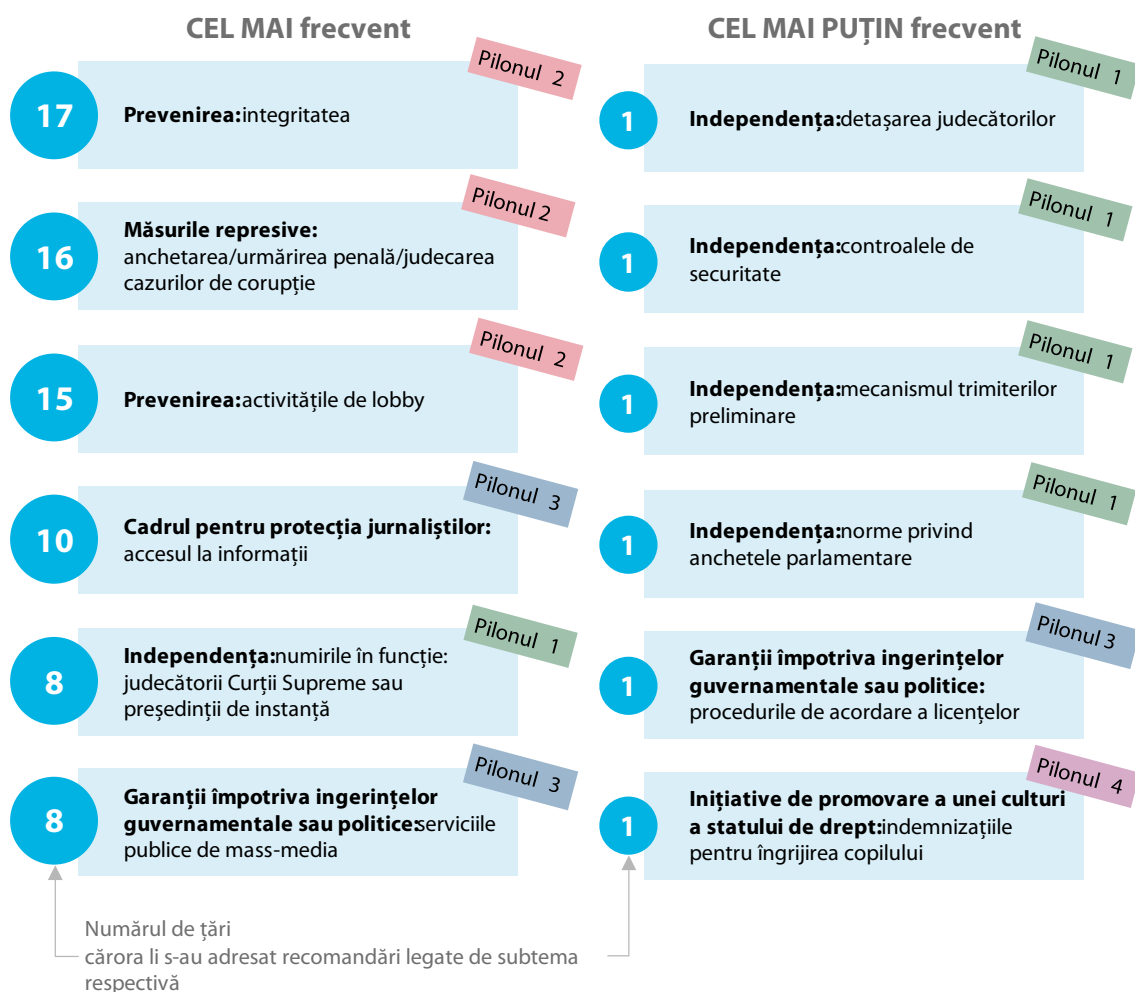
68 Prima dată când Comisia a adresat recomandări fiecărui stat membru a fost în raportul din 2022. În ansamblu, raportul a inclus **145 de recomandări** pentru toți cei patru piloni, 40 vizând sistemele judiciare (pilonul 1), 52 vizând cadrele anticorupție (pilonul 2), 32 vizând pluralismul și libertatea mass-mediei (pilonul 3) și 21 vizând sistemul de control și echilibru al puterilor (pilonul 4). Unele dintre aceste recomandări au abordat mai multe probleme în cadrul unei singure recomandări (a se vedea [anexa III](#)).

69 Comisia intenționează să adreseze recomandări fiecărui stat membru, menținând totodată numărul acestora în anumite limite. Numărul recomandărilor din raportul din 2022 variază între patru și opt³⁸ per stat membru, iar, în raportul din 2023, între două și șapte³⁹ per stat membru. Subtema cu cel mai mare număr de recomandări, adresate unui număr de 17 state membre, este „Integritatea (conflictele de interese, «ușile turnante», codul de conduită, declararea averilor)” din cadrul pilonului 2, fapt care reflectă natura compozită a acestei categorii. În același timp, pilonul 2, privind cadrele anticorupție, a făcut cel mai frecvent obiectul recomandărilor. [Figura 9](#) oferă o imagine de ansamblu a subtemelor cel mai frecvent și cel mai puțin frecvent vizate de recomandări.

³⁸ Patru recomandări: Belgia, Danemarca, Estonia, Letonia, Țările de Jos, Finlanda și Suedia; opt recomandări: Ungaria.

³⁹ Două recomandări: Estonia, Letonia; șapte recomandări: Ungaria, Malta, Polonia, România, Slovacia.

Figura 9 – Subtemele cel mai frecvent și cel mai puțin frecvent vizate de recomandări



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei.

70 Parlamentul și-a exprimat preocuparea în legătură cu „lipsa de consecvență dintre raportul orizontal (comunicarea) și recomandări, în special în legătură cu faptul că preocupările specifice fiecărei țări exprimate în raportul orizontal nu corespund pe deplin recomandărilor specifice fiecărei țări”. Parlamentul a solicitat să se stabilească o legătură clară între preocupările exprimate și recomandările formulate⁴⁰. În cazul în care există preocupări serioase, Comisia urmărește, în principiu, să formuleze recomandări care să solicite o măsură de remediere concretă. Pe baza analizei sale cu privire la recomandările selectate din raportul din 2022, Curtea a constatat că, dintre

⁴⁰ Rezoluția Parlamentului European din 30 martie 2023 referitoare la statul de drept în 2022, punctul 8.

cele patru recomandări care solicitau o măsură de remediere concretă⁴¹, niciuna nu era legată de o problemă clasificată explicit ca o „preocupare serioasă”. Comisia consideră că, în fiecare caz, capitolul consacrat țării respective oferă o evaluare clară a preocupărilor, inclusiv prezintă standardele care nu au fost respectate, precum și o evaluare a impactului lor în practică, care stă la baza recomandării alese.

71 Curtea a observat că niciuna dintre cele 12 recomandări pe care le-a examinat nu avea un calendar concret pentru punerea în aplicare. În schimb, Comisia evaluează în fiecare an progresele înregistrate în punerea în aplicare a fiecărei recomandări în următoarea ediție a raportului. Unele recomandări prevăd întreprinderea unor acțiuni specifice, de exemplu, adoptarea unor norme concrete privind instanța supremă (Ungaria) sau reînnoirea consiliului judiciar (Spania). Altele oferă doar o direcție generală, de exemplu, îmbunătățirea integrității anumitor sectoare ale administrației publice (Bulgaria), lăsând statului membru în cauză libertatea de a găsi soluții adecvate pentru remedierea problemelor identificate. De regulă, recomandările nu au ținte cantitative, făcând să fie necesar textul capitolului consacrat țării în care Comisia să explice raționamentul care a stat la baza evaluării sale.

72 Proiectele de recomandări nu sunt incluse în consultarea finală cu statele membre. Statele membre au posibilitatea de formula observații cu privire la proiectul de capitol consacrat țării și la problemele identificate în acesta, dar nu li se transmit în avans recomandările și, prin urmare, nu au posibilitatea de a le accepta sau de a le respinge. Comisia consideră că recomandările, care nu au un caracter obligatoriu, sunt rezultatul propriei evaluări și își asumă responsabilitatea politică pentru formularea lor.

Progresele înregistrate după primul an de punere în aplicare a recomandărilor

73 Începând cu raportul din 2023, Comisia a introdus o evaluare a punerii în aplicare a recomandărilor. Atât statele membre, cât și părțile interesate pot furniza informații cu privire la măsurile luate pentru punerea în aplicare a recomandărilor în chestionarele (punctul **41**) care servesc drept contribuție la evaluarea Comisiei.

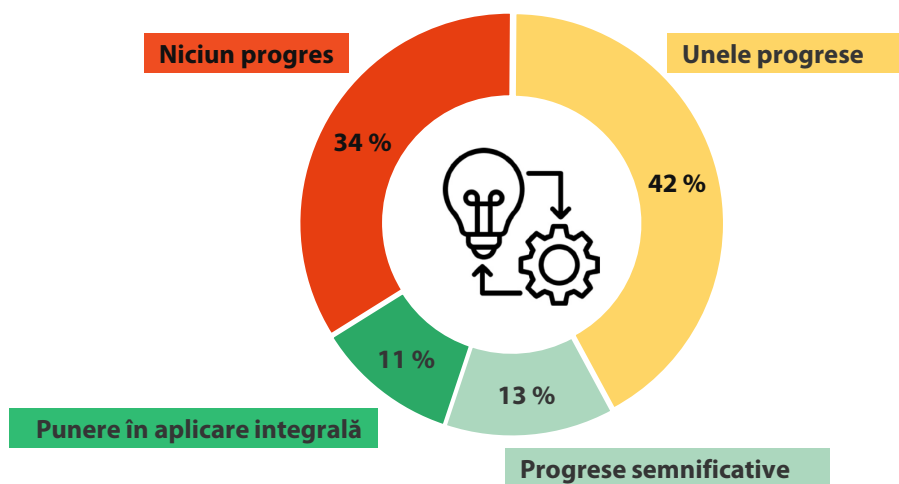
⁴¹ Ambele recomandări referitoare la pilonul 1 adresate Ungariei, cea de a doua recomandare vizând Spania în cadrul pilonului 1 și recomandarea privind Malta în cadrul pilonului 2.

74 Curtea a observat că urmărirea punerii în aplicare a recomandărilor a îmbunătățit structura evaluării Comisiei, deoarece stadiul punerii în aplicare a fiecărei recomandări oferă o concluzie clară. Comisia utilizează o scală cu patru niveluri pentru a evalua punerea în aplicare a recomandărilor:

- (1) **punere în aplicare integrală;**
- (2) **progrese semnificative;**
- (3) **unele progrese;**
- (4) **niciun progres.**

75 În *figura 10* se prezintă progresele înregistrate în punerea în aplicare a recomandărilor din raportul din 2022, astfel cum au fost evaluate în raportul din 2023, în timp ce *anexa III* oferă o imagine de ansamblu detaliată a stadiului de punere în aplicare a tuturor recomandărilor din 2022 pentru fiecare pilon și pentru fiecare stat membru.

Figura 10 – Punerea în aplicare a recomandărilor din 2022 – situația în iulie 2023



Sursa: calculul propriu al Curții de Conturi Europene, bazat pe comunicarea COM(2023) 800: „Raportul din 2023 privind statul de drept”.

76 În urma analizei recomandărilor formulate în capitolele consacrate fiecărei țări selectate și în cadrul pilonilor selectați, Curtea a observat un caz în care Comisia a recunoscut că s-au înregistrat „unele progrese” pe baza faptului că statul membru în cauză (Germania) o informase că doar avea intenția de a adopta o orientare. Comisia a considerat că această etapă este o măsură preliminară în vederea atingerii obiectivelor globale ale recomandării (cazul este prezentat în detaliu în *caseta 5*).

Caseta 5

Urmărirea punerii în aplicare a recomandărilor din 2022: „unele progrese”

Recomandare: să consolideze normele existente privind practica „ușilor turnante” prin creșterea coerenței între diferitele norme aplicabile, a transparenței autorizațiilor pentru angajarea în viitor a funcționarilor publici de rang înalt și a duratei perioadelor de incompatibilitate pentru miniștrii federali și secretarii de stat parlamentari federali.

Evaluarea Comisiei:
unele progrese

Textul din capitolul consacrat țării: Sunt în curs de a fi elaborate orientări suplimentare privind perioada de după încetarea raporturilor de muncă, dar aceste orientări **nu abordează necesitatea** de a se asigura o mai mare consecvență a diferitelor norme existente. [...] Guvernul federal **nu intenționează să adopte o legislație care să abordeze preocupările persistente** legate de aplicarea în mod diferit a normelor germane referitoare la practica „ușilor turnante”, inclusiv legate de perioadele diferite de incompatibilitate și de marja largă de apreciere de care beneficiază superiorii în ceea ce privește angajarea în viitor a secretarilor de stat și a directorilor generali, **în pofida recomandărilor internaționale**. Se vor elabora **orientări** noi preventive prin care guvernul federal urmărește **să sensibilizeze** funcționarii publici care se pensionează. Întrucât măsurile luate pentru consolidarea normelor existente privind practica „ușilor turnante” sunt limitate, s-au înregistrat doar unele progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandării din Raportul din 2022 privind statul de drept.

Sursa: SWD(2023) 805: capitolul consacrat Germaniei cu privire la situația statului de drept din această țară, p. 16-17.

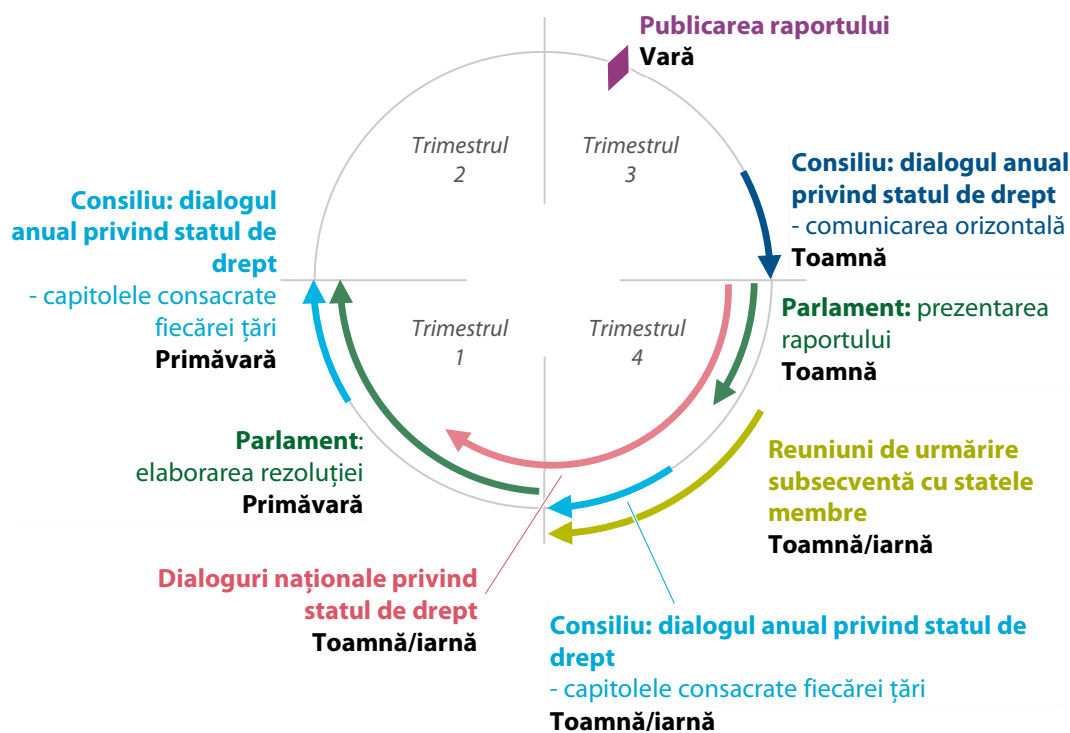
77 O altă recomandare a fost evaluată ca fiind „pusă în aplicare integral” pe baza faptului că statul membru în cauză (Ungaria) adoptase o nouă lege. Recomandarea respectivă prevăzuse însă să se consolideze rolul unei anumite instituții⁴², fapt care poate depinde și de modul în care această lege este aplicată în practică. Conform orientărilor Comisiei, o recomandare poate fi considerată a fi pusă în aplicare integral de îndată ce statul membru a adoptat și/sau a pus în aplicare (după caz, așa cum o impune contextul concret) toate măsurile necesare pentru a da curs recomandării în mod corespunzător.

⁴² SWD(2023) 817: capitolul consacrat Ungariei cu privire la situația statului de drept din această țară, p. 2-4.

Activitățile de diseminare

78 Ciclul exercițiului privind statul de drept se întinde dincolo de publicarea raportului, continuând până în lunile de primăvară ale anului următor, așa cum se arată în **figura 11**. Printre activitățile cele mai importante de acest tip se numără dialogul anual privind statul de drept din cadrul Consiliului UE, în cadrul căruia statele membre discută comunicarea orizontală și mai multe capitole consacrate fiecărei țări, precum și rezoluțiile din proprie inițiativă ale Parlamentului European, care până acum au fost elaborate pentru fiecare ediție a raportului. În plus, Comisia își continuă dialogul cu statele membre, invitându-le pe toate la o reuniune tehnică de urmărire subsecventă pentru a discuta punerea în aplicare a recomandărilor și organizând dialoguri naționale privind statul de drept și alte reuniuni bilaterale direct în mai multe state membre. **Anexa IV** oferă detalii suplimentare cu privire la aceste activități și la alte activități ulterioare publicării raportului.

Figura 11 – Ciclul anual al activităților de diseminare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza site-ului europa.eu și a documentelor Comisiei.

Provocări și oportunități în ceea ce privește recomandările raportului

Numărul și nivelul de detaliu al recomandărilor și gravitatea problemelor identificate

Situația în materie de stat de drept și problemele identificate diferă considerabil de la un stat membru la altul. Prin urmare, luarea deciziilor cu privire la numărul și la nivelul de detaliu al recomandărilor într-un mod care să fie proporțional cu gravitatea problemelor identificate poate constitui o provocare pentru Comisie (punctele [68-71](#)). În acest sens, Comisia ar putea, de asemenea, să aibă în vedere oportunitatea de a-și dezvolta în continuare orientările cu privire la evaluarea recomandărilor, pe baza experienței dobândite în cursul primului exercițiu de urmărire subsecventă a acestora efectuat în 2023 (punctele [76-77](#)).

Rata de punere în aplicare a recomandărilor

După primul exercițiu de urmărire a punerii în aplicare a recomandărilor formulate în raportul din 2022, s-a constatat că nu s-au înregistrat progrese pentru 34 % dintre recomandări și că s-au înregistrat unele progrese pentru 42 % și progrese semnificative pentru 13 %, în timp ce 11 % dintre recomandări au fost puse în aplicare integral. Având în vedere rolul pe care îl joacă statele membre în punerea în aplicare a recomandărilor și faptul că unele recomandări pot viza probleme care necesită acțiuni susținute pe parcursul mai multor ani, creșterea ratei de punere în aplicare și, astfel, asigurarea impactului dorit al raportului pot constitui o provocare pentru Comisie în viitor (punctul [75](#)).

Observații finale

79 Începând din 2020, Comisia monitorizează în mod sistematic situația statului de drept în toate statele membre și publică un raport anual privind statul de drept. Documentul de analiză al Curții oferă o perspectivă cuprinzătoare asupra acestui proces.

80 Prima parte a acestui document de analiză descrie cadrul juridic al peisajului în materie de stat de drept din UE și prezintă **raportul privind statul de drept în comparație cu celelalte instrumente ale UE** care abordează acest aspect. UE dispune de un set de instrumente complementare care pot fi utilizate în paralel, mai degrabă decât ierarhic, lăsând o marjă pentru alegerea instrumentelor corespunzătoare în funcție de contextul specific. Raportul este un instrument de prevenire, care prezintă evaluarea Comisiei cu privire la evoluțiile semnificative în materie de stat de drept în statele membre și o imagine de ansamblu asupra evoluțiilor de la nivelul UE (punctele [11-38](#)).

81 Curtea a identificat provocări și oportunități în legătură cu:

- o setul de instrumente privind statul de drept și modul în care sunt utilizate diferitele instrumente din acesta:
 - o provocarea legată de asigurarea complementarității și a sinergiilor între toate aceste instrumente;
 - o oportunitatea pe care o reprezintă o mai bună explicare a interdependențelor dintre instrumente și a deciziei luate de Comisie cu privire la instrumentul pe care l-a ales să îl utilizeze și la momentul în care îl utilizează;
- o o imagine de ansamblu cuprinzătoare a tuturor instrumentelor legate de statul de drept și a măsurilor aplicate în temeiul fiecăruia dintre acestea:
 - o oportunitatea de a face mai cuprinzătoare informațiile prezentate în raport cu privire la evoluțiile în materie de stat de drept în temeiul altor instrumente.

82 Partea principală a documentului de analiză al Curții oferă o perspectivă aprofundată asupra **modului în care Comisia elaborează raportul** și explică procesul de redactare a raportului pas cu pas. Principalele surse de informații utilizate de Comisie sunt chestionare adresate statelor membre și o consultare publică cu părțile interesate. Abordarea sa în materie de evaluare este calitativă, bazată pe cerințele din legislația UE și pe alte standarde europene, dar Comisia nu comunică și nu documentează mai în detaliu indicatorii care au fost utilizați pentru evaluarea respectării acestor standarde. Deocamdată, raportul nu a prezentat tendințele în ceea ce privește evoluția statului de drept de-a lungul anilor (punctele **39-67**).

83 Principalele oportunități identificate de Curte în legătură cu acest proces privesc:

- informațiile puse la dispoziția publicului cu privire la metodologia Comisiei;
- clarificarea în continuare a abordării Comisiei în materie de evaluare;
- documentarea procesului de evaluare;
- o imagine de ansamblu multianuală a problemelor legate de statul de drept.

84 Ultima secțiune a documentului de analiză al Curții examinează **recomandările raportului** și primul exercițiu de urmărire a punerii lor în aplicare și oferă o scurtă trecere în revistă a activităților de diseminare legate de raport. Raportul include un set de recomandări adresate fiecărui stat membru, a căror punere în aplicare este urmărită în următoarea ediție. După primul an de punere în aplicare, 11 % dintre recomandări fuseseră puse în aplicare integral și 55 %, parțial, iar pentru 34 % dintre recomandări nu se înregistraseră progrese. Raportul servește, după publicare, drept bază pentru dialogul anual în cadrul Consiliului cu privire la statul de drept și pentru dezbaterile în cadrul Parlamentului European. Comisia se implică în activități suplimentare de diseminare a raportului, atât la nivelul UE, cât și în statele membre (punctele **68-78**).

85 În ceea ce privește recomandările și urmărirea punerii în aplicare a acestora, Curtea a evidențiat următoarele provocări:

- provocarea pe care o constituie determinarea numărului și a nivelului de detaliu al recomandărilor într-un mod care să fie proporțional cu gravitatea problemelor identificate;
- provocarea de a mări rata de punere în aplicare a recomandărilor.

Prezentul document de analiză a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 16 ianuarie 2024.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Exemple de jurisprudență a CJUE cu privire la statul de drept

Deși tratatele fondatoare ale Comunității Economice Europene (CEE) din 1957 nu menționau în mod specific statul de drept, CJUE a subliniat în **cauza Les Verts** (294/83 din 1986) că CEE este „o comunitate bazată pe ordinea de drept”. În **avizul** său din 2014 (2/13), care reflectă tratatele actuale ale UE, CJUE a subliniat că statul de drept și celelalte valori comune consacrate la articolul 2 TUE sunt împărtășite de toate statele membre, fapt care, la rândul său, „implică și justifică existența încrederii reciproce dintre statele membre în recunoașterea acestor valori și, așadar, în respectarea dreptului Uniunii care le pune în aplicare”.

În cauza privind „**judecătorii portughezi**” sau **cauza Sindical** (C-64/16 din 2018), CJUE a afirmat în mod explicit că independența judecătorilor din cadrul instanțelor naționale este una dintre cerințele esențiale pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă, conform articolului 19 alineatul (1) TUE. Aceasta implică faptul că statele membre trebuie să asigure independența judecătorilor pentru a garanta o protecție jurisdicțională efectivă și interpretarea și aplicarea uniformă a dreptului UE.

Cauza privind judecătorii portughezi a stabilit un precedent pentru alte cauze, cum ar fi **Comisia/Polonia** (C-619/18 din 2019). CJUE a concluzionat că Polonia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE în ceea ce privește măsurile de reducere a vârstei de pensionare a judecătorilor și în ceea ce privește puterea discreționară a președintelui republicii de a decide prelungirea mandatelor judecătorilor⁴³. Ulterior, CJUE a emis numeroase alte hotărâri privind restructurarea sistemului judiciar din Polonia⁴⁴.

⁴³ Torres Perez, A., „From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence”, în *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27(1), 2020, p. 118.

⁴⁴ Cauzele C-192/18, C-487/19, C-508/19, C-791/19 etc.

În februarie 2022, CJUE a respins acțiunile inițiate de Ungaria și Polonia având ca obiect **anularea Regulamentului privind condiționalitatea** (cauzele [C-156/21](#) și [C-157/21](#)).

CJUE a confirmat că temeiul juridic al regulamentului este adecvat, că regulamentul nu eludează articolul 7 TUE, că el respectă limitele atribuțiilor conferite UE și că nu încalcă principiul securității juridice. CJUE a subliniat că „valorile prevăzute la articolul 2 TUE [...] definesc însăși identitatea Uniunii ca ordine juridică comună. Astfel, Uniunea trebuie să fie în măsură [...] să apere valorile menționate”.

Anexa II – Setul de instrumente privind statul de drept

Instrumentele UE axate pe statul de drept

Raportul anual privind statul de drept

Raportul privind statul de drept este un mecanism preventiv menit să monitorizeze și să evalueze evoluțiile semnificative, atât pozitive, cât și negative, în ceea ce privește statul de drept în statele membre. El acoperă patru piloni: sistemele judiciare, cadrele anticorupție, pluralismul și libertatea mass-mediei, precum și alte aspecte instituționale legate de sistemul de control și echilibru al puterilor. Nici raportul, nici recomandările din acesta nu au forță executorie din punct de vedere juridic.

Regulamentul privind condiționalitatea

Regulamentul privind condiționalitatea stabilește un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului și a intereselor financiare ale UE în caz de încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre. El prevede măsuri de protecție specifice, printre care suspendarea plăților sau interzicerea asumării de noi angajamente juridice. Se pot lua măsuri de protecție doar în cazul acelor încălcări ale principiilor statului de drept care afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului UE sau protecția intereselor financiare ale UE. Procedura a fost aplicată pentru prima dată în 2022, cu referire la Ungaria⁴⁵. Pentru mai multe detalii cu privire la această procedură, a se vedea raportul special al Curții privind statul de drept în UE⁴⁶.

Procedurile în temeiul articolului 7 TUE

Articolul 7 TUE stabilește proceduri pentru a aborda riscul de încălcare gravă sau existența unei încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE. Așadar, domeniul său de aplicare include statul de drept, dar îl depășește, acoperind și respectarea demnității umane, a libertății, a democrației și a egalității, precum și respectarea drepturilor omului. Articolul are trei alineate care introduc, fiecare, o procedură distinctă, astfel cum se arată în *figura 12*.

⁴⁵ Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/2506 a Consiliului.

⁴⁶ Raportul special nr. 03/2024.

Figura 12 – Procedurile în temeiul articolului 7 TUE



Articolul 7 alineatul (1)

Se determină dacă există **un risc clar** de încălcare gravă a valorilor de către un stat membru:

- Propunere de către 1/3 a statelor membre, de către Parlament sau de către Comisie;
- Decizie adoptată de Consiliu – **majoritate de 4/5**, cu aprobarea Parlamentului.



Articolul 7 alineatul (2)

Se determină **existența** unei încălcări grave și persistente a valorilor de către un stat membru:

- Propunere de către 1/3 a statelor membre sau de către Comisie;
- Decizie adoptată de Consiliul European – **unanimitate** (fără statul membru în cauză), cu aprobarea Parlamentului.



Articolul 7 alineatul (3)

Se hotărăște cu privire la **suspendarea drepturilor** care decurg din tratate pentru statul membru în cauză, inclusiv a drepturilor de vot în cadrul Consiliului:

- Decizie adoptată de Consiliu – **majoritate calificată**.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza articolului 7 TUE.

Procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (1) a fost declanșată în două cazuri: în decembrie 2017 cu referire la Polonia (de către Comisie) și în septembrie 2018 cu referire la Ungaria (de către Parlamentul European)⁴⁷. Până în noiembrie 2023, Consiliul nu a votat cu privire la niciuna dintre aceste proceduri.

Cadrul UE pentru consolidarea statului de drept

Comisia a instituit **cadrul pentru consolidarea statului de drept** cu scopul de a preveni escaladarea amenințărilor emergente la adresa statului de drept până la punctul în care Comisia trebuie să declanșeze procedura prevăzută la articolul 7 TUE. Cadrul funcționează printr-un dialog cu statul membru vizat, urmat de o evaluare a situației în cauză. În fine, acest instrument indică acțiunile care ar putea fi întreprinse pentru a contracara amenințarea sistemică⁴⁸. Comisia a aplicat cadrul în legătură cu Polonia înainte de lansarea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE. Instrumentul nu are forță executorie din punct de vedere juridic.

⁴⁷ **Comunicat de presă:** Statul de drept: Comisia inițiază o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Poloniei pentru încălcări ale dreptului Uniunii de către Tribunalul Constituțional polonez, 22.12.2021.

⁴⁸ **Comunicarea COM(2014) 158**, p. 7.

Tabloul de bord privind justiția

Tabloul de bord privind justiția este o comunicare a Comisiei care oferă informații comparative pentru evaluarea eficienței, a calității și a independenței sistemelor judiciare naționale. În timp ce Raportul privind statul de drept prezintă o evaluare calitativă, tabloul de bord prezintă în primul rând date cantitative.

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) – închis în 2023

În 2007, în urma aderării Bulgariei și României la UE, Comisia a creat [mecanismul de cooperare și de verificare](#) (MCV), o măsură tranzitorie menită să ajute cele două țări să remedieze deficiențele din domeniul reformei sistemului judiciar, al combaterii corupției și, în cazul Bulgariei, al criminalității organizate⁴⁹. După adoptarea rapoartelor finale pentru Bulgaria (2019) și România (2022), MCV a fost încheiat oficial în septembrie 2023⁵⁰. A se vedea raportul special al Curții privind statul de drept în UE și răspunsurile Comisiei, care fac referire, la rândul lor, la MCV⁵¹. Din 2020, Bulgaria și România fac obiectul monitorizării în scopul raportului privind statul de drept, la fel ca toate celelalte state membre.

Instrumente ale UE din cadrul altor politici care au un impact asupra statului de drept

Semestrul european

[Semestrul european](#) este cadrul UE pentru coordonarea și monitorizarea politicilor economice și sociale ale statelor membre. În cadrul ciclului anual al semestrului european, Comisia publică rapoarte de țară conținând evaluarea fiecărui stat membru și propune recomandări specifice fiecărei țări în vederea adoptării de către Consiliu. Aceste recomandări pot viza și probleme legate de sistemele judiciare și de cadrele anticorupție ale statelor membre sau de calitatea procesului legislativ al acestora, în măsura în care aceste aspecte afectează situația macroeconomică a unei țări sau mediul de afaceri, investițiile, creșterea economică și locurile de muncă într-o anumită țară. Ele tind să fie mai ample și mai generale decât recomandările formulate în Raportul privind statul de drept. Toate recomandările din cadrul semestrului european sunt stocate în [baza de date a Comisiei cu recomandările specifice fiecărei țări](#). Pentru

⁴⁹ Deciziile 2006/928/CE și 2006/929/CE.

⁵⁰ Comunicarea COM(2023) 800, p. 35; Deciziile (UE) 2023/1785 și 2023/1786.

⁵¹ Raportul special nr. 03/2024, însoțit de răspunsurile Comisiei Europene.

mai multe informații cu privire la acest instrument, a se vedea Raportul special al Curții privind semestrul european⁵².

Regulamentul privind dispozițiile comune și Mecanismul de redresare și reziliență

[Regulamentul privind dispozițiile comune](#) (RDC), care se aplică fondurilor din domeniul coeziunii și altor câteva fonduri, și [Regulamentul privind MRR](#) constituie principalele instrumente ale UE de consolidare a coeziunii economice, sociale și teritoriale și de redresare în urma impactului economic al pandemiei de COVID-19. Ambele regulamente au un anumit impact asupra statului de drept grație condițiilor de finanțare pe care le stabilesc. RDC include o condiție favorizantă orizontală care impune existența unor mecanisme eficiente de asigurare a respectării Cartei drepturilor fundamentale, în timp ce unele planuri naționale de redresare și reziliență din cadrul MRR includ jaloane legate de statul de drept. În plus, MRR este strâns legat de semestrul european, întrucât planurile naționale din cadrul MRR sunt menite să contribuie la soluționarea tuturor provocărilor identificate în recomandările specifice fiecărei țări din cadrul semestrului european sau a unei părți semnificative din aceste provocări⁵³. Pentru mai multe detalii cu privire la aplicarea acestor condiții în ambele politici, a se vedea raportul special al Curții privind statul de drept în UE⁵⁴.

Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor

În temeiul articolului 258 TFUE, Comisia poate iniția [proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor](#) pentru a soluționa orice situație în care un stat membru nu și-a îndeplinit o obligație în temeiul tratatelor. Numeroase cauze care vizează constatarea neîndeplinirii obligațiilor se referă însă la aspecte care intră în sfera de cuprindere a raportului, de exemplu, cauzele recente privind independența sistemului judiciar (a se vedea [anexa I](#) pentru exemple) și sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori ([caseta 2](#)). Procedura include mai multe etape pentru remedierea neîndeplinirii obligațiilor înainte de acțiunea în fața instanței de judecată. Dacă aceste etape eșuează, Comisia poate sesiza **CJUE** și poate chiar solicita acestuia să impună sancțiuni.

⁵² Raportul special nr. 16/2020.

⁵³ Anexa V la Regulamentul privind MRR.

⁵⁴ Raportul special nr. 03/2024.

Deciziile preliminare ale CJUE

[Procedura întrebărilor preliminare](#) a CJUE (articolul 267 TFUE) permite instanțelor naționale să adreseze acesteia întrebări referitoare la interpretarea și aplicarea uniformă a dreptului UE. Dreptul și libertatea instanțelor naționale de a sesiza CJUE cu întrebări preliminare reprezintă o caracteristică esențială a dreptului UE care garantează cooperarea judiciară dintre UE și statele membre, astfel cum a confirmat recent CJUE (cauzele [C-564/19](#) și [C-791/19](#)).

Cazurile tratate de OLAF și de EPPO

Activitatea [Oficiului European de Luptă Antifraudă \(OLAF\)](#) și cea a [Parchetului European \(EPPO\)](#) protejează interesele financiare ale UE. Acțiunile lor de combatere a fraudei, a corupției și a spălării banilor prezintă adesea relevanță pentru cei patru piloni ai raportului, în special pentru cadrele anticorupție.

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	Nr.
Pilonul 3 – Pluralismul și libertatea mass-mediei																											32	
Autoritățile și organismele din domeniul mass-mediei									■								■											
Transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei			●							■																		
Garanții împotriva ingerințelor guvernamentale sau politice			■								■		■				■	■		●●	■			■	■	■		
Cadrul pentru protecția jurnaliștilor	■				■	■	■	■	■	■	■	■			■	■		■	■	■	■	■			■	■	■	
																		■	■						■	■		
Pilonul 4 – Sistemul de control și echilibrul al puterilor																											21	
Procesul de elaborare și adoptare a legilor								■					■			■							■	■				
Autorități independente			■								■	■				■						■	■	■	■	■		
Un cadru favorabil pentru societatea civilă					■		■	■							■		■					■	■	■	■			■
Inițiative de promovare a unei culturi a statului de drept																				■								

Legendă:

Niciun progres	■	Progrese semnificative	■
Unele progrese	■	Punere în aplicare integrală	■

Culorile indică nivelul de punere în aplicare a recomandărilor. Fiecare pătrat colorat indică o recomandare. Cercurile (●) evidențiază recomandările care abordează simultan două sau mai multe subiecte separate. Alte astfel de recomandări pentru aceeași țară sunt indicate cu „●●”, „●●●” și „●●●●”. Pentru a calcula numărul total de recomandări (ultima coloană a fiecărui tabel), fiecare recomandare care vizează mai multe subiecte deodată (etichetate cu cercuri ●) a fost luată în considerare o singură dată.

Notă: recomandările raportului trebuie să fie avute în vedere în contextul mai larg al tuturor celorlalte măsuri referitoare la statul de drept aplicate în temeiul altor instrumente ale UE și nu ar trebui să fie interpretate separat de acestea. Nivelul de punere în aplicare se referă numai la recomandarea concretă și nu reflectă situația generală a statului de drept din fiecare stat membru.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [comunicării COM\(2023\) 800](#): „Raportul din 2023 privind statul de drept”.

Anexa IV – Activitățile de diseminare

Activitățile interinstituționale: Consiliul și Parlamentul

Consiliul desfășoară un dialog politic anual privind statul de drept începând din 2014 și din 2020 raportul este luat ca bază pentru aceste discuții. Consiliul Afaceri Generale (CAG) discută comunicarea orizontală la scurt timp după sfârșitul verii, după care urmează discuțiile referitoare la fiecare țară pe baza capitolelor consacrate fiecărei țări, discuții care au loc în două runde: la sfârșitul anului și la începutul primăverii anului următor. Fiecare rundă acoperă cinci state membre, urmându-se ordinea protocolară⁵⁵. Consiliul nu publică niciun document oficial în urma acestor discuții. În vara anului 2023, Consiliul a lansat o evaluare a dialogului său anual privind statul de drept, pe baza unui [chestionar pentru statele membre](#). În decembrie 2023, Consiliul nu a ajuns însă la un consens cu privire la concluziile referitoare la evaluare, întrucât numai 26 de delegații au sprijinit textul sau nu au ridicat obiecții cu privire la acesta. Concluziile au confirmat, printre altele, că dialogul va continua să se bazeze pe raportul privind statul de drept și au remarcat includerea în raport a unor recomandări ca modalitate de a evidenția aspecte specifice care necesită o atenție sporită din partea statelor membre. Ele stabilesc, de asemenea, o modificare a frecvenței discuțiilor specifice fiecărei țări, care, începând din 2024, vor avea loc de trei ori pe an – două în primul semestru și una în al doilea semestru – fiecare axându-se pe situația din patru state membre⁵⁶.

Parlamentul discută, la rândul său, raportul și până acum a elaborat rezoluții din proprie inițiativă cu privire la fiecare ediție. Procesul demarează cu prezentarea raportului de către Comisie în Parlament în cursul verii sau la începutul toamnei. Parlamentul numește apoi un raportor, după care încep lucrările în comisii. De obicei în primăvara anului următor, Parlamentul emite o rezoluție⁵⁷, în care evidențiază anumite probleme legate de statul de drept, își prezintă evaluarea raportului și recomandă îmbunătățiri.

⁵⁵ Notă din partea Președinției către delegații: [Dialogul anual privind statul de drept](#), 11510/22, 2.9.2022.

⁵⁶ Concluziile președinției: [Evaluarea dialogului anual privind statul de drept](#), 16547/23, 12.12.2023; [Comunicat de presă](#): Evaluarea dialogului Consiliului privind statul de drept – concluziile președinției, actualizat la 21.12.2023.

⁵⁷ [Rezoluția Parlamentului European din 30 martie 2023](#) referitoare la statul de drept în 2022.

Pentru a formaliza și mai mult cooperarea dintre Comisie, Consiliu și Parlament în domeniul statului de drept, Parlamentul a propus în repetate rânduri să se încheie un **acord interinstituțional privind statul de drept**⁵⁸. Comisia consideră că un astfel de acord ar fi dificil de negociat și preferă să se pună accentul pe utilizarea optimă a cadrului existent⁵⁹. Ea și-a exprimat însă disponibilitatea de a structura mai mult dialogurile privind statul de drept cu Parlamentul și de a discuta situația statului de drept în toate cele 27 de state membre pe baza capitolului consacrate fiecărei țări din raportul privind statul de drept, așa cum se procedează în prezent în cadrul Consiliului.

Dialogurile cu statele membre și cu părțile interesate

Pe lângă activitățile interinstituționale, Comisia asigură urmărirea subsecventă a raportului printr-un dialog cu statele membre. Comisia invită toate statele membre la **reuniuni tehnice de urmărire subsecventă** pentru a discuta punerea în aplicare a recomandărilor, nouă dintre state acceptând să profite de această ocazie în cursul ciclului aferent raportului din 2022. În plus, au loc reuniuni bilaterale la nivel politic și comisarii discută raportul cu reprezentanți în fața parlamentelor naționale. În plus, rețeaua de puncte de contact pentru statul de drept asigură un canal deschis pentru discuții periodice între Comisie și statele membre pe teme legate de elaborarea raportului⁶⁰.

În 2022, Comisia a introdus un nou concept de **dialoguri naționale privind statul de drept** și, în cooperare cu FRA și cu părțile interesate de la nivel național, a organizat trei astfel de dialoguri după publicarea raportului din 2022 și cinci astfel de dialoguri după publicarea raportului din 2023⁶¹. Comisia colaborează, de asemenea, cu FRA, cu asociațiile profesionale și cu rețelele societății civile de la nivelul UE, precum și cu organizațiile internaționale.

⁵⁸ *Ibidem*, punctul 19.

⁵⁹ *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report*, Comisia Europeană, 2023, p. 2.

⁶⁰ Comunicarea COM(2023) 800, p. 31.

⁶¹ *Ibidem*, p. 31.

Acronime

CEE: Comunitatea Economică Europeană

CJUE: Curtea de Justiție a Uniunii Europene

DG: direcție generală

DG CNECT: Direcția Generală Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie

DG HOME: Direcția Generală Migrație și Afaceri Interne

DG JUST: Direcția Generală Justiție și Consumatori

EPPO: Parchetul European

FRA: Agenția pentru Drepturi Fundamentale

MCV: mecanismul de cooperare și de verificare

MRR: Mecanismul de redresare și reziliență

OLAF: Oficiul European de Luptă Antifraudă

ONU: Organizația Națiunilor Unite

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune

SWD: document de lucru al serviciilor Comisiei

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

TUE: Tratatul privind Uniunea Europeană

Glosar

Acord interinstituțional: document convenit de comun acord care reglementează anumite aspecte legate de consultarea și de cooperarea dintre instituțiile UE.

Colegiuitorii: Consiliul UE și Parlamentul European, care colaborează pe picior de egalitate pentru a adopta legislația UE.

Comunicare a Comisiei: document în care Comisia prezintă colegiuitorilor evaluarea, poziția sau propunerile sale cu privire la o anumită politică.

Directiva PIF: directivă UE privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE prin mijloace de drept penal.

Document de lucru al serviciilor Comisiei: document al Comisiei fără caracter juridic obligatoriu, elaborat ca bază pentru discuții fie la nivel intern, fie în afara instituției.

Echipă responsabilă de o țară: echipă de membri ai personalului din diferite direcții generale sau servicii ale Comisiei care sunt implicați în elaborarea raportului anual privind statul de drept referitor la o anumită țară.

Jalon: realizare sub aspect calitativ obținută în direcția finalizării unei reforme sau a unei investiții, privită drept condiție prealabilă pentru a primi o anumită plată din MRR.

Politică de coeziune: politica UE prin care se urmărește reducerea decalajelor economice și sociale dintre regiuni și dintre statele membre, prin promovarea creării de locuri de muncă, a competitivității întreprinderilor, a creșterii economice, a dezvoltării durabile și a cooperării transfrontaliere și interregionale.

Raportul privind statul de drept: raport introdus în orientările politice ale Comisiei în 2019 ca exercițiu anual și ca parte a noului mecanism al UE privind statul de drept.

Rețeaua de puncte naționale de contact pentru statul de drept: grup format din reprezentanți ai statelor membre, care asigură un canal pentru discuții periodice între Comisie și statele membre și are un rol activ în ciclul anual aferent raportului privind statul de drept și în schimbul de bune practici.

Setul de instrumente al UE privind statul de drept: set de instrumente destinat promovării și susținerii statului de drept în UE și în statele membre ale acesteia.

Țintă: măsură cantitativă a progreselor înregistrate de un stat membru în direcția finalizării unei reforme specifice sau a unei investiții în planul său de redresare și reziliență.

Echipa din cadrul Curții de Conturi Europene

Acest document de analiză a fost adoptat de Camera de audit V – Finanțarea și administrarea Uniunii, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi Europene. Activitatea a fost condusă de doamna Laima Liucija Andrikiene, membră a Curții, sprijinită de Tomas Mackevičius, șef de cabinet; Aldona Drėgvaitė, atașată în cadrul cabinetului, și Angela Ortiz Munoz, asistentă în cadrul cabinetului; Paul Sime, manager principal; Jitka Benešová, coordonatoare; Anžela Poliulianaitė, coordonatoare adjunctă; Tetiana Lebedynets și Miguel Ferrão, auditori; Savija Grabinski, stagiară. Jesús Nieto Muñoz a furnizat sprijin grafic și Michael Pyper a asigurat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikiene, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper, Aldona Drėgvaitė.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2024

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Figurile 3, 6, 10 și 12: aceste figuri au fost concepute folosind resurse de pe site-ul [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-849-1594-1	ISSN 2811-8316	doi:10.2865/559134	QJ-AN-24-002-RO-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Statul de drept este una dintre valorile pe care se întemeiază UE.

Prezentul document de analiză contribuie la o mai bună înțelegere a peisajului în materie de stat de drept din UE și a instrumentelor acestuia, punând accentul pe raportul anual al Comisiei privind statul de drept – un instrument de prevenire, care prezintă evaluarea Comisiei cu privire la evoluțiile semnificative în materie de stat de drept în statele membre și formulează recomandări pentru problemele identificate.

Curtea de Conturi Europeană clarifică poziția pe care o ocupă raportul și scopul pe care îl îndeplinește în acest peisaj și explică procesul de elaborare a acestuia și de urmărire subsecventă, descriind fiecare etapă, de la colectarea și evaluarea contribuțiilor la formularea recomandărilor.

Curtea evidențiază provocări și oportunități în legătură cu, de exemplu, metodologia aferentă raportului sau relația dintre diverse instrumente privind statul de drept.

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

12, rue Alcide De Gasperi

1615 Luxembourg

LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ