

Noul mecanism de întărire a statului de drept la nivelul Uniunii Europene: în direcția unui model federal ? (The new mechanism of strengthening the rule of law at the European Union level: to a federal model ?)

Radu CARP

Abstract. During the last years the commitment towards democracy and the rule of law of certain EU Member States as Romania and Hungary was seriously damaged. The EU could not rely until recently on any mechanism to intervene, except Article 7 of the Treaty on European Union, meaning the suspension of votes in the European Council, a sanction that has not been applied so far. The President of the European Commission rightly assessed in 2012 that the EU does not have anything between the “soft power” of political persuasion and the “nuclear option” of Article 7. This situation is changed since the European Commission adopted in March 2014 a new framework for strengthening the rule of law in EU Member States. This mechanism is based on the adoption of measures preliminary to the application of Article 7. The article describes this new mechanism and considers that it contributes to the federal model based on more political integration between EU Member States. The relationship of this mechanism with the Cooperation and Verification Mechanism is also analysed.

Keywords: *democracy, federalism, rule of law, Cooperation and Verification Mechanism*

Criza constituțională din România anulului 2012 s-a încheiat odată cu decizia Curții Constituționale de invalidare a referendumului dar acesta a fost doar începutul unei discuții la nivelul Uniunii Europene în vederea formulării unor instrumente prin care să se intervină în cazuri similare. Intervenția Comisiei Europene în ceea ce privește deznodământul acestei crize a fost una de succes nu numai deoarece respectarea statului

de drept era considerată ca parte a Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV), ci și datorită presiunilor Uniunii Europene după declanșarea acestei crize. Inițial, la începutul lunii iulie 2012, imediat după suspendarea Președintelui României de către Parlament, a existat o discuție extrem de serioasă dacă să se intervină sau nu în cazul României și prin ce mijloace. A fost luată decizia de a se interveni prin

toate mijloacele existente, cu scopul de a face presiuni pentru a se reveni la o situație în care mecanismele specifice statului de drept erau funcționale. Un pariu riscant care a fost însă câștigat. Deznodământul nu a fost cunoscut de la bun început dar a devenit din ce în ce mai clar pe parcurs.

România anului 2012 nu a fost un fenomen singular. Țările învecinate României, fie că fac sau doresc să facă parte din Uniunea Europeană, au traversat diferite tentative prin care a fost pus sub semnul întrebării tot ceea ce s-a câștigat odată cu instaurarea democrației la începutul anilor 1990. În Ungaria, Constituția a fost adoptată în 2011 fără o consultare populară, doar prin asigurarea unei majorități confortabile în Parlament, iar modificările au privit restrângerea prerogativelor unor autorități independente. În Bulgaria, o problemă socială a generat o delegitimare fără precedent a partidelor tradiționale, ceea ce a dus la o rată de participare minimă la alegerile parlamentare și la afirmarea partidului naționalist Ataka la alegerile parlamentare din 2013. În Republica Moldova, neînțelegerile din cadrul coaliției de guvernare, bazate pe interese economice ce se fundamentează pe o corupție transpartinică, au generat o criză guvernamentală în perioada martie - mai 2013 care risca să pună în discuție angajamentele asumate în relația cu Uniunea Europeană. Numai perspectiva europeanizării a condus la refacerea unei coaliții guvernamentale

funcționale și la parafarea Acordului de Asociere cu UE în luna noiembrie a aceluiași an.

Asistăm oare la un val invers, de «nedemocratizare», opus valului democratizării început în 1989? Este oare istoria Europei Centrale și de Est condamnată să genereze periodic un avans și un recul al democrației? Dacă privim cu atenție toate aceste țări, constatăm că ele au mai mult în comun chiar decât ar dori să recunoască: instituții care le-au copiat pe cele occidentale și care funcționează doar dacă există un stimul exterior. România a ales introducerea *ombudsman* pe model suedez dar, atunci când statul de drept a fost în pericol, Avocatul Poporului a fost destituit în câteva ore, fără justificare și înlocuit cu o persoană care a refuzat sistematic să răspundă solicitărilor societății civile prin care i s-a cerut să sesizeze Curtea Constituțională în legătură cu unele acte normative adoptate de Guvern. Deși Comisia Europeană a recomandat ca în această funcție să fie numită o persoană agreată de toate partidele politice, acest lucru nu s-a întâmplat. Actualul Avocat al Poporului a fost ales în Parlament pe listele unei alianțe politice, a demisionat din Parlament pentru a fi numit în această funcție și continuă practica ignorării solicitărilor care i se adresează. Ungaria, după o perioadă îndelungată în care Curtea sa Constituțională se afla în avangarda jurisprudenței continentale, a redus competențele acesteia, fără a exista o dezbatere serioasă în Parlament legată

de cum ar trebui acestea să fie definite pentru a împiedica excesul de putere din partea executivului.

Nu criza economică este explicația pentru derapajele de la democrație, ci apariția sau întărirea unor formațiuni politice de tipul Jobbik sau Ataka ce îmbină naționalismul cu populismul și pun discursul economic pe plan secund, prin oferirea de soluții fără legătură cu realitatea. Acestea preiau din electoratul tuturor partidelor, aflate la putere sau în opoziție, iar partidele tradiționale simt nevoia, prin măsurile mai puțin democratice pe care le pun în aplicare, să oprească transferul de simpatie și de voturi în direcția acestor partide. Ele sunt produsul unor frustrări economice pe care criza economică doar le-a potențat, acestea fiind prezente încă dinainte de aderarea la Uniunea Europeană. Asistăm la o contaminare puternică, pe baze de reciprocitate, între partide politice care nu împărtășesc aceeași ideologie: partidele de la putere sau din opoziție, indiferent că își asumă o identitate de dreapta sau de stânga, imită partidele populiste, acestea din urmă formulează propuneri și mai utopice, propuneri care sunt preluate și potențate de cele dintâi. O contaminare care nu este deloc benefică pentru democrație

Ce poate face Uniunea Europeană în aceste situații? Ne fiind un stat federal, nu poate acționa prin activarea unor instrumente eficiente împotriva derapajelor de la democrație, așa cum se întâmplă atunci când o entitate a unei federații acțio-

nează împotriva statului de drept. Singurul mecanism la îndemână este cel al suspendării dreptului de vot în Consiliul European, introdus prin Tratatul de la Amsterdam. S-a dovedit în cazul Austriei că enunțarea posibilității de a aplica acest mecanism nu a împiedicat cu nimic ascensiunea la putere a partidului FPÖ condus de Jörg Haider în 2000. Discuțiile de atunci vizau deosebit de mult instituirea unui mecanism care să împiedice ascensiunea partidelor extremiste la putere. Rezultatul a fost că Austria nu a primit nicio sancțiune, motivul fiind acela că nu s-a atentat la vreo valoare comună enunțată de tratatele europene. Ulterior, în cazul Slovaciei, ascensiunea unui partid extremist la guvernare în 2006 (Partidul Național Slovac), alături de social-democrații conduși, ca și în prezent, de premierul Robert Fico, a ridicat aceeași problemă dar invocarea precedentului austriac a oprit orice încercare de a sancționa în vreun fel această țară. Este foarte adevărat că în cele două cazuri prezența la guvernare a unor partide extremiste nu a dus la politici guvernamentale care să pună la îndoială existența statului de drept și nici pluralismul democratic.

Bariera cea mai importantă în calea unor sancțiuni la adresa statelor membre care să aibă drept fundament nerespectarea democrației este chiar o prevedere din Tratatul privind Uniunea Europeană: «Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă struc-

turilor lor fundamentale politice și constituționale» (art. 4, alin. 2). Aceasta înseamnă că Uniunea Europeană nu poate interveni în politica statelor membre și nici în felul cum este aplicată sau revizuită Constituția unui stat membru. Dacă nu ar exista o asemenea prevedere, Uniunea Europeană ar intra în categoria statelor federale, ori deocamdată nu există un consens în această direcție.

Uniunea Europeană se află prin urmare într-o situație aproape imposibilă: îi lipsesc mecanismele eficiente de sancționare a derapajelor de la democrație dar, dacă ar avea aceste mecanisme, ar trebui să avanseze într-o direcție ce nu este încă împărtășită pe scară largă de cetățenii săi. Președintele Comisiei Europene declara în discursul asupra stării Uniunii din septembrie 2012¹ că ar fi ideală tranziția la o asemenea formă de organizare politică a Europei. Spre deosebire de anii precedenți când doar pronunțarea cuvântului «federal» ar fi provocat dezaprobări ferme, de această dată liderii europeni nu au avut nimic de reproșat acestei viziuni, cel puțin la nivelul declarațiilor oficiale.

Noul mecanism adoptat în martie 2014 de Comisia Europeană pentru întărirea statului de drept² se înscrie în aceeași direcție a unei Europe mai integrate din punct de vedere politic. Dealtfel, justificarea apariției acestui mecanism este considerată a fi o afirmație din același discurs al Președintelui Barroso potrivit căreia «avem nevoie de un set de instru-

mente mai dezvoltat, nu doar de alternativa dintre „puterea slabă” a persuasiunii politice și „opțiunea nucleară” a articolului 7 TUE»³.

Mecanismul promovat de Comisia Europeană se bazează exclusiv pe adoptarea unor măsuri preliminare utilizării art. 7, fără a se referi la etapa ce urmează deciziei de a pune în aplicare această normă.

Scopul acestui mecanism este să răspundă unor «amenințări la adresa statului de drept care au o natură sistematică». Noțiunea de «natură sistematică» este strâns înrudită cu cea de «deficiențe sistematice» folosită de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, aceasta din urmă referindu-se la respectarea drepturilor fundamentale în cadrul dreptului UE⁴.

Acest mecanism are trei etape :

- *Evaluarea Comisiei.* Comisia colectează și examinează toate informațiile relevante pentru a vedea dacă există o «amenințare sistematică». În cazul în care ajunge la concluzia că aceasta există, inițiază un dialog cu statul respectiv, prin trimiterea unei «opinii despre statul de drept». Statul în cauză are posibilitatea să răspundă. În cadrul acestei etape statul respectiv are datoria să se abțină de la orice acțiuni care sunt contrare punctului de vedere exprimat de Comisie, datorită obligației de «cooperare loială» reglementată de art. 4 TUE;
- *Recomandarea Comisiei.* În această etapă, Comisia adresează statului respectiv o «recomandare

despre statul de drept». Prin acest document recomandă ca acest stat să rezolve problema identificată într-un interval de timp și să informeze Comisia asupra măsurilor luate. Spre deosebire de prima etapă, în această etapă documentul emis de Comisie este public. Pentru emiterea acestui document, Comisia se consultă cu Comisia de la Veneția, Agenția Drepturilor Fundamentale și cu «rețele judiciare» (*judicial networks*)⁵;

- *Monitorizarea recomandării Comisiei*. În cea de-a treia etapă, Comisia monitorizează felul în care statul respectiv aplică recomandarea. În cazul în care nu există o aplicare satisfăcătoare în intervalul de timp stabilit, Comisia poate recurge la aplicarea articolului 7 TUE.

Nu cumva acest mecanism nu este chiar atât de nou? Nu cumva regăsim în acest mecanism ceea ce s-a întâmplat în vara anului 2012 în România? Statele membre ale Uniunii Europene au avut semnale pozitive căroră criza constituțională se va amplifica și au avertizat România să nu continue în această direcție. Imediat după începerea crizei, s-a declanșat un dialog structurat între Comisia Europeană și România, fără precedent în relația Uniunii Europene cu un stat membru. Nu s-a ajuns desigur la ultima etapă, cea a suspendării dreptului de vot în Consiliu dar, în cazul în care derapajele democratice ar fi fost repetate, această etapă ar fi fost cu sigu-

ranță avută în vedere. Uniunea Europeană evoluează în direcția unei integrări de tip federal, iar mișcarea centrifugă a noului mecanism de apărare a statului de drept va fi cu siguranță pusă sub semnul întrebării de forțe centripete, acționate de cei care doresc menținerea unor state-națiune în care nivelul democrației este dictat de interesele de moment ale elitei politice aflate la putere. Federalismul nu este însă un panaceu universal, iar avansul în această direcție nu va fi considerat legitim atât timp cât nu se dă un răspuns la problemele economice. O Europă federală nu este neapărat o Europă cu nivelul de trai al Germaniei, din simplul motiv că Germania a ales la rândul ei același model.

Acest nou mecanism este acompaniat de o întrebare care ar fi trebuit formulată încă de la apariția criteriilor de la Copenhaga în 1993: putem defini standardele statului de drept la nivel european, există un model european al statului de drept care să aibă la bază standarde și valori comune? Până în prezent, aceste standarde nu au fost formalizate. Comisia Europeană pare a fi înțeles însă că, fără enunțarea unor standarde, orice mecanism care are în vedere respectarea statului de drept este lipsit de eficiență. Dovada este că în Anexa I la Comunicarea prin care este prezentat noul mecanism, Comisia Europeană a enumerat principiile generale de drept care stau la baza statului de drept și care au fost enunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene⁶:

- *Legalitatea*. Acest principiu se referă la o procedură pentru adoptarea legilor transparentă, democratică și pluralistă, cu asumarea unor responsabilități clare⁷;
- *Siguranța juridică*. Potrivit acestui principiu, legile sunt clare și predictibile, iar modificarea lor nu poate avea efecte retroactive⁸;
- *Interzicerea arbitrariului puterii executive*. Se referă la exercitarea puterii publice astfel încât orice intervenție a statului are o bază legală și se supune legii⁹;
- *Control judiciar independent și eficient*. Acest principiu include și respectarea drepturilor fundamentale, inclusiv faptul că cetățenii au dreptul la o protecție eficientă din partea justiției. În definierea acestui principiu, Comisia se bazează pe jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene care a stabilit că Uniunea Europeană este o uniune bazată pe statul de drept în care actele instituțiilor pot fi contestate pentru a verifica compatibilitatea lor cu Tratatul, principiile generale de drept și drepturile fundamentale. Jurisprudența stă la baza formulării acestui principiu¹⁰;
- *Dreptul la un proces echitabil și separația puterilor*. Un proces echitabil poate fi garantat doar de o instanță care este independentă de puterea executivă. Comisia se bazează deasemenea de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a defini acest principiu. Aceasta folosește ter-

menul de «separație operațională a puterilor» care desemnează un control judiciar independent și eficient, fiind evidențiat faptul că «dreptul Uniunii Europene nu exclude ca un stat membru să exercite simultan funcții legislative, administrative și judiciare, cu condiția ca aceste funcții să fie exercitate cu respectarea principiului separației puterilor ce caracterizează funcționarea unui stat de drept»¹¹;

- *Egalitate în fața legii*. «Este necesar să reamintim că principiul tratamentului egal este un principiu general al dreptului Uniunii Europene, stabilit de articolele 20 și 21 ale Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene»¹².

Prin referirea constantă la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, Comisia a dorit să arate că principiile pe care le consideră că stau la baza statului de drept nu sunt noi, ci au o sursă de inspirație clară, din trecut. Aceeași strategie a fost adoptată și în momentul adoptării Cartei Drepturilor Fundamentale a UE: prin referirile la jurisprudență și la acte normative deja în vigoare s-a încercat să se inducă impresia că nu este vorba de un nou catalog de drepturi, ci de o nouă sinteză a celor deja existente. Procedând astfel, Comisia și în general instituțiile Uniunii Europene se pot apăra de o eventuală acuzație care să aibă ca obiect încălcarea principiului subsidiarității.

Chiar dacă Comisia Europeană a evitat o calificare explicită, putem considera că aceste principii sunt standarde ale statului de drept la nivelul Uniunii Europene sau mai exact vor deveni, cu condiția să se țină cont de ele ori de câte ori noul mecanism va fi pus în aplicare.

Noul mecanism de întărire a statului de drept nu exclude aplicarea unor sancțiuni, altele decât suspendarea dreptului de vot în Consiliul European, fapt care se poate realiza fără modificarea tratatelor existente. Tratatul de la Lisabona a lăsat o ușă întredeschisă, cunoscută doar de puțini experți: potrivit art. 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliul European poate decide să suspende anumite drepturi, inclusiv dreptul de vot în Consiliul European. Expresia «anumite drepturi» a fost special redactată în această formă, pentru a permite suspendarea altor drepturi decât cel menționat, ținând cont de situațiile concrete, foarte diverse, ce pot apărea pe parcursul aplicării tratatelor. Nu este nevoie deci de modificarea tratatelor, ci doar de definirea drepturilor ce pot fi suspendate. Cele mai importante drepturi ale statelor membre sunt dreptul de a vota în Consiliul European și dreptul de a beneficia de fondurile structurale. Cum invocarea primului gen de sancțiune s-a dovedit a nu avea efectul scontat, suspendarea celui de-al doilea drept va constitui probabil o propunere care va fi formalizată la un anumit moment dat, ea fiind deja enunțată la nivelul dez-

baterilor publice. Deocamdată însă, o asemenea decizie nu a fost luată.

Este interesant de remarcat că, în timp ce Uniunea Europeană adoptă mecanisme de verificare a standardelor statului de drept în statele membre, Consiliul Europei continuă să aibă o abordare tradițională, considerând că statul drept este legat doar de funcționarea justiției. Raportul Secretarului General al Consiliului Europei, intitulat «Starea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept în Europa» include un capitol intitulat «Justiție și statul de drept» care include recomandări pentru o mai bună funcționare a puterii judecătorești, combaterea corupției și a spălării de bani¹³.

S-a considerat că acest nou mecanism este o formă a MCV, extins tuturor statelor membre. Acest mecanism privește funcționarea de ansamblu a puterilor, inclusiv cea executivă și legislativă, în timp ce MCV are în vedere o definiție mai puțin amplă a statului de drept, bazată pe independența justiției și pe crearea de mecanisme instituționale pentru combaterea corupției¹⁴. Cele două mecanisme nu se suprapun, ci sunt complementare.

În condițiile menținerii MCV și ale adoptării noului mecanism privind statul de drept, România (alături de Bulgaria) va fi supusă la constrângeri suplimentare față de celelalte state membre. Un mecanism va fi aplicat constant, în timp ce celălalt va fi activat ca o măsură de avertizare timpurie, doar în cazul în

care există amenințări «sistematice» la adresa statului de drept.

Existența celor două mecanisme în paralel (în cazul României și Bulgariei) sau doar cea a mecanismului privind apărarea statului de drept (în toate celelalte 26 de state membre) va avea efectul scontat, în sensul de a determina oprirea tendinței excesului de putere din partea instituțiilor chemate a pune în aplicare principiile democratice sau va

genera efecte contrare, cum ar fi de exemplu apariția unei atitudini profund ostilă Uniunii Europene? Aceasta reprezintă cel mai important pariu al noului mecanism de apărare a statului de drept. Un pariu la fel de ambițios precum moneda unică europeană, politica externă și de securitate comună ori mandatul european de arestare. Iar exemplele ar putea continua.

Note

¹ *State of the Union 2012*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm.

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A new EU framework to strengthen the Rule of Law*, COM (2014) 158 final.

³ *State of the Union 2012*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

⁴ Cazurile C-411/10 și 493/10, para 94 și 106, Cazul C-4/11, *Germania c. Kaveh Puid*, para 36. <http://curia.europa.eu/juris>

⁵ Comisia oferă câteva exemple de astfel de rețele: Rețeaua Președinților Curților Supreme din Uniunea Europeană (<http://www.networkpresidents.eu>); Asociația Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme din Uniunea Europeană (<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>); Rețeaua Europeană a Consiliilor Puterii Judecătorești (<http://www.ency.eu>).

⁶ Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament and the

Council, *A new EU framework to strengthen the Rule of Law*, COM (2014) 158 final.

⁷ Cazul C – 496/99 P, *Comisia c. CAS Succhi di Frutta* [2004] ECR I – 03801, para 63. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=49126&doclang=EN>

⁸ Cazurile 212 – 217/80 *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Salumi* [1981] ECR 2735, para 10. <http://curia.europa.eu/juris>

⁹ Cazurile 46/87 și 227/88 *Hoechst c. Comisia* [1989] ECR 02859, para 19. <http://curia.europa.eu/juris>

¹⁰ Cazul C0583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami și alții c. Parlament și Consiliu*, para 91; Cazul C – 550/09 *E și F* [2010] ECR I – 06213, para 44; Cazul C – 50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores* [2002] ECR I – 06677, para 38 și 39. <http://curia.europa.eu/juris>

¹¹ Cazul C – 279/09 *DEB* [2010] ECR I – 13849, para 58. <http://curia.europa.eu/juris>

¹² Cazul C – 550/07 P *Akzo Nobel Chemicals și Akros Chemicals c.*

¹³ *Comisia* [2010] ECR I – 08301, para 54. <http://curia.europa.eu/juris>
Report by the Secretary - General of the Council of Europe, *State of Democracy, human rights and the rule of law in Europe*, SG (2014) – 1.

¹⁴ Despre relația dintre statul de drept și MCV, vezi Radu CARP, *The struggle for rule of law in Romania as EU Member State: the role of the Cooperation and Verification Mechanism*, *Utrecht Law Review*, vol. 10, issue 1, January 2014, pp. 1-16.

Bibliografie

Carp, Radu, *The struggle for rule of law in Romania as EU Member State: the role of the Cooperation and Verification Mechanism*, *Utrecht Law Review*, vol. 10, issue 1, January 2014, pp. 1-16.

State of the Union 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *A new EU framework to strengthen the Rule of Law*, COM (2014) 158 final.

Annexes to the Communication from the Commission to the European

Parliament and the Council, *A new EU framework to strengthen the Rule of Law*, COM (2014) 158 final.
Report by the Secretary - General of the Council of Europe, *State of Democracy, human rights and the rule of law in Europe*, SG (2014) – 1.

Resurse electronice:

<http://europa.eu/rapid/press-release>

<http://curia.europa.eu/juris>

<http://www.networkpresidents.eu>,

<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>

<http://www.encj.eu>