

Democrația Uniunii Europene în documente și practici politice. Cazul Ungariei „iliberale”

(Democracy of the European Union in documents and political practices. The case of „illiberal” Hungary)

Alexandru-Ionuț DRĂGULIN

Abstract: *This article contains an analysis of the degradation of democracy in Hungary from the perspective of European conceptions on the rule of law and human rights. The case of Hungary, with Viktor Orbán as prime minister between 1998-2002 and then since 2010, re-elected in the spring of 2018, demonstrates how democracy is strictly reduced to the electoral component and deprived of the vital tools for its functioning, the result being to the detriment of society. The existence of a political majority without being balanced by the rule of law, the circumvention of civil rights and freedoms have made the Hungarian state a negative example for the European community. The reactions of the institutions show the attempts to reach a political and legal mechanism for the protection and guarantee of democratic values and practices, in the face of threats from within the European Union. The adoption of documents summarizing and criticizing Hungarian policy is a first step towards the creation of a rapid European reaction system, based on the principles and values already mentioned in the Maastricht, Amsterdam and Lisbon Treaties. The Commission's conception, together with other reports by some MEPs, shows that the rule of law and human rights are valid criteria for differentiating between formal and consolidated democracy.*

Keywords: *illiberal democracy, authoritarianism, Europeanization of democracy, political consensus.*

„Democrație iliberală” în Ungaria. Antieuropenismul ca strategie de politică internă

Evoluțiile politice din Ungaria, după anul 2010, au fost îndelung comentate în sfera publică și în mediul academic. Sfera publică a generat multe interpretări în cheie factică a derapajelor nedemocratice din această țară, ignorându-se adesea latura conceptuală care servește ca termen de comparație între modelul democrației funcționale (în care forma și conținuturile se completează reciproc) și aspectele empirice constituite de deciziile și acțiunile cu impact puternic asupra sistemului instituțional și societății. Modificările aduse Constituției, imixtiunea în autonomia mass-media și încălcarea unor libertăți fundamentale ale acesteia, schimbări aduse legilor educației plasează cel puțin un semn de întrebare în privința compatibilității dintre politica internă a premierului Viktor Orbán și modelul democratic al Uniunii Europene. La fel de adevărat este, însă, că democrația europeană se lasă greu de conceptualizat și încadrat într-un *pattern*; partea

pozitivă este că drepturile omului, libertățile civile și supremația legii se află constant pe agenda publică a Uniunii, mai ales după turnura evenimentelor din Ungaria.

Abaterile premierului maghiar de la „codul” comun de conduită politică au reprezentat semnalul de alarmă pentru reprezentanții instituțiilor europene, în sensul reconsiderării importanței conservării modelului democratic. Șocul produs de Ungaria a fost imediat amplificat de reformele judiciare din Polonia, prin care statul de drept este pus la încercare și chiar eludat, conform unor voci academice.

Regimul Viktor Orbán nu este rezultatul exclusiv al conjuncturilor și jocului politic. El are un fundament doctrinar și ideatic contrar accepțiilor unanime ale democrației în general, și ale democrației liberale în particular. Unul dintre cei mai cunoscuți biografi ai premierului maghiar, Paul Lendvai, afirmă că acesta, deși inițial a fost un susținător al drepturilor omului și al libertăților civile ca reprezentant al opoziției anticomuniste din preajma evenimentelor sfârșitului de an 1989, ulterior convingerile sale au suferit o mutație de 180 de grade, fapt ce explică acțiunile sale controversate după anul 2010: „Însă și mai puțini observatori ar fi crezut că, după cele două înfrângeri electorale succesive suferite (2002 și 2006), tânărul politician mânat de o voință de putere de neînfrânt va reuși ca, datorită forței personale extraordinare și marelui său talent de tactician, să obțină, prin două triumfuri epocale în alegeri, 2010 și 2014, o majoritate de două treimi din locurile din Parlament. Imediat după aceea, cu un mandat clar de leadership social, Orbán și adepții săi au ocupat toate pozițiile de putere din stat, fără niciun fel de considerație pentru principiile statului de drept și canonul de valori al Uniunii Europene. După victoria din primăvara anului 2010, el și-a asumat ofensiv rolul conducător, nefiind deloc pregătit să delege altora deciziile”¹.

Alegerile din primăvara lui 2018 l-au reconfirmat pe Viktor Orbán în fruntea guvernului maghiar, întrucât alianța dintre FIDESZ și KDNP (Partidul Popular Creștin-Democrat) a obținut 133 din cele 199 de locuri din legislativ. Discursul agresiv la adresa Uniunii Europene a fost potențat de această victorie și a creat premisele adâncirii faliei dintre politica de centru a Uniunii și cea radicalistă a Ungariei. Țările membre se bucură de drepturi egale în interiorul organizației, fapt care atrage după sine egalitatea în privința respectării obligațiilor. Din acest punct de vedere, concepțiile și deciziile premierului maghiar care implică drepturile și libertățile civile sunt cel puțin discutabile, dacă nu chiar în antiteză cu spiritul și litera legislației europene.

¹ Paul Lendvai, *Ungaria lui Orbán*, Polirom, Iași, 2017, p. 18.

Asumarea rolului de unic reprezentant al voinței maselor a conferit regimului Orbán o trăsătură evident autoritar-mesianică. În fața planului său de a schimba regimul politic maghiar, de a deturna anumite componente democratice, societatea civilă și partidele de opoziție nu au avut succes decât parțial. Rămânea o ultimă cale de răspuns instituțional la sfidarea statului de drept și a libertăților civile de către Orbán și partidul său FIDESZ: aplicarea procedurilor de sancționare prevăzute în tratatele Uniunii Europene. Mai precis, este vorba de activarea articolului 7 din Tratatul de la Lisabona, care prevede suspendarea dreptului de vot al țării în Consiliul Uniunii Europene.

Chiar și la nivel declarativ, modalitatea de raportare la drepturile omului, a grupului de politicieni în frunte cu Viktor Orbán, creează tensiuni la nivel european în dezbaterile unor probleme comune cum este cea a migrației scăpate de sub control. Imediat după câștigarea alegerilor și validarea rezultatelor, Orbán a oferit o nouă mostră de populism etnocentric, avertizând oficialii europeni că „lucrurile nu mai pot continua așa” și că „nu ne înfruntăm cu Europa. Vrem o Uniune Europeană de succes și puternică, dar pentru aceasta trebuie ca toți să putem spune ceea ce ne deranjează”². Discursul puterii maghiare la adresa Uniunii este în același context într-o notă de ambiguitate, datorită afirmațiilor purtătorului de cuvânt al Guvernului, Zoltan Kovacs, care afirma că „Ungaria a acționat pentru a aborda cu realism principalele probleme europene, precum disputa referitoare la viitorul Uniunii Europene”. Răspunzând unei întrebări despre politica viitorului guvern de la Budapesta față de UE, Kovacs a declarat că, în 2015, ungerii au fost martori la traversarea țării lor de către 400.000 de imigranți și au fost conștienți de faptul că, fără măsurile ulterioare adoptate de executivul ungar, același flux de migranți s-ar fi repetat „lună de lună, an de an”³.

Opțiunea lui Orbán pentru o politică provocatoare la adresa celorlalte țări membre ale Uniunii Europene nu este, după cum am văzut, de dată recentă. Configurația actuală a regimului politic din Ungaria este rezultatul unui lanț de acțiuni și decizii inițiat după 2010, în care echilibrul dintre instituțiile statului, supremația legii, separarea intereselor publice de cele private au fost sistematic viciate.

² „Ungaria: Viktor Orban avertizează UE că „lucrurile nu mai pot continua așa”, Digi 24, 09.04.2018, <https://www.digi24.ro/stiri/externe/ue/ungaria-viktor-orban-avertizeaza-ue-ca-lucrurile-nu-mai-pot-continua-asa-909874>.

³ *Ibidem*.

Cu o majoritate constituțională lejeră, noul premier a decis să își folosească poziția pentru a promova o nouă Lege Fundamentală, așa cum a fost redenumită Constituția Ungariei. Chiar acest pas ar putea să nu fie privit ca fiind unul controversat în Uniunea Europeană. Dar absența consultărilor cu partidele de opoziție și cu societatea civilă, precum și natura legilor adoptate sunt aspectele ce au provocat îngrijorare relativ la starea democrației ungare.

Conformația regimului s-a schimbat simultan cu modificările aduse Constituției în ritm accelerat. Același Paul Lendvai menționează că „în primele 19 luni de după investirea guvernului, Constituția a fost modificată în procedură de urgență fără dezbateri, adesea la propunerea câte unui singur deputat; cu 12 amendamente constituționale, au fost făcute 26 de modificări ale Constituției. La mai puțin de o lună de la instaurarea noului Parlament, majoritatea de două treimi a decis poate cea mai importantă schimbare, la propunerea unui deputat, după o dezbatere de numai 3 zile: clauza de salvagardare, potrivit căreia pregătirea unei noi Constituții trebuia să fie aprobată de patru cincimi dintre deputați, a fost desființată”⁴. Se deschidea astfel calea către eludarea statului de drept și a libertăților fundamentale ale individului.

Deja la începutul anului 2011, noua lege maghiară a mass-media atrăgea atenția întregii Uniuni Europene. Actul legislativ intrat în vigoare la 1 ianuarie 2011 reglementa conținutul tuturor formelor de media din Ungaria, crea un nou corp de control asupra mass-media în care orice editor de informații trebuia să se înregistreze dacă dorea să își continue activitatea. În acest mod regimul politic avea practic dreptul de cenzură asupra publicațiilor online și tipărite, abuzul de putere și caracterul nedemocratic fiind un fapt împlinit. De asemenea, legea impunea amenzi pentru cei care publicau conținut „dezechilibrat” sau „împotriva interesului public” și a eliminat protecția legală împotriva dezvăluirii surselor jurnaliștilor⁵.

Legea Fundamentală a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2012 și a fost amendată de numeroase ori după aceea. Al patrulea amendament, din 2013, a fost considerat în mod special ca un atac la adresa statului de drept și a drepturilor omului, cum de altfel a stabilit și Comisia de la Veneția. Acesta introducea prevederi care afectau mecanismul *checks-and-balances* în societățile democratice. Cel mai important, erau restricționate puterile Curții Constituționale în materie de taxe și buget, ca reacție directă la respingerea de către Curte a prevederilor constituționale ce permiteau taxarea retroactivă. Noua Lege Fundamentală modifica vârsta de pensionare pentru

⁴ Paul Lendvai, *op. cit.*, p. 106.

⁵ Human Rights Watch, „Hungary: Media Law Endangers Press Freedom“, 07. 01. 2011, <http://www.hrw.org/news/2011/01/07/hungarymedia-law-endangers-press-freedom>.

judecători, de la 70 la 62 de ani, măsură ce a fost considerată o încercare de a numi noi judecători agreeți de administrația aflată la putere. Statutul minorităților și al cultelor religioase a fost de asemenea modificat⁶. Aceste decizii au periclitat democrația și au restricționat independența instituțiilor, libertatea de exprimare și drepturile minorităților. Era instaurată ”democrația iliberală”, termen pe care Viktor Orbán îl folosește cu conotații pozitive în retorica sa către cetățeni.

În Ungaria, poziția lui Orbán vis-à-vis de Uniunea Europeană a rămas în cea mai mare parte necontestată. Insistența guvernului în restrângerea libertății media a fost constantă: în toamna anului 2014, atenția Europei se îndrepta din nou către Ungaria, deoarece o propunere a premierului pentru taxarea serviciilor de Internet a adus cetățenii în stradă pentru prima dată de la accederea sa la putere în 2010. Ca urmare, propunerea a fost abandonată și s-a creat convingerea că influența și atribuțiile discreționare ale lui Orbán își aflaseră limitele⁷.

Pe lângă numeroasele acte de frondă politică la adresa democrației liberale, retorica lui Viktor Orbán este departe de cea a unui lider care promovează valorile Uniunii Europene. El a afirmat în mod repetat că scopul său este de a edifica o „democrație iliberală” în Ungaria, un stat competitiv pe plan internațional, având însă fundamente naționaliste și nerespectând în mod obligatoriu regulile democrației reprezentative. El citează Rusia, Turcia și China ca exemple demne de urmat și adaugă că „statutul de membru al Uniunii Europene nu ne exclude dreptul de a construi un nou stat iliberal cu baze naționaliste”⁸.

Euroscepticismul extins către radicalism este o parte importantă a succesului lui Orbán. După anii marcați de măsurile de austeritate, publicul maghiar răspunde pozitiv la mesajele extremiștilor de dreapta. Un exemplu elocvent în această privință este Președintele Parlamentului maghiar, László Kövér, care compara Uniunea Europeană cu Uniunea Sovietică și lansa un apel către Bruxelles de a nu mai dicta țării sale modul în care „își administrează afacerile interne”⁹.

Trecerea la un nou context odată cu pandemia COVID-19 a demonstrat atitudinea imuabilă a premierului maghiar, cu toate demersurile instituțiilor europene. „Închiderea” politică,

⁶ Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, „Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary”, Venice Commission Opinion 720/2013 (17. 6. 2013), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29012-e>.

⁷ „Hungary Internet tax: A bit of Protest”, *The Economist*, 30.10.2014, <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2014/10/hungarys-internet-tax>.

⁸ Honor Mahony, „Orbán wants to build ’iliberal’ state”, *EU Observer*, 28.07.2014, <http://euobserver.com/political/125128>.

⁹ Frank Makrovic, „Hungary’s Internet Tax: Continuing to Undermind the Country’s Democratic Principles”, *Visegrad Insight*, 31.10.2014, <http://visegradinsight.eu/hungarys-internet-tax31102014>

autohtonismul și insistența de a aborda probleme de nivel unional în manieră personală sunt constante în regimul Orbán.

Legislația adoptată pentru combaterea răspândirii COVID-19 și limitarea libertății mass-media sunt exemple relevante pentru a demonstra că între Uniunea Europeană și Ungaria lui Orbán este o falie de netrecut, dacă sunt luate în considerare valorile în numele cărora acționează fiecare parte. Este o ocazie excelentă, pentru premierul maghiar, de a-și crește influența politică și autoritatea pe plan intern, ca garanție a menținerii sprijinului de masă ridicat. Paradoxal, restrângerea drepturilor și libertăților societății îi aduc lui Orbán și mai multă popularitate, acest lucru demonstrând că, democrația politică din Uniunea Europeană, prin negocieri între țările membre, este preferată în locul sancțiunilor dictate de Parlament, Comisie sau Consiliu. O altă explicație ar putea fi cultura politică a societății maghiare, alimentată permanent de convingeri naționaliste duse la extrem și de temerile că o adeziune la modelul democratic european ar duce la destructurarea individualității culturale și lingvistice.

Eludarea regulilor democratice a ieșit la iveală și mai mult într-o situație de criză pe mai multe planuri, generată de pandemia COVID-19. A fost momentul perfect pentru consolidarea regimului Orbán, prin politici izolaționiste adoptate fără a face apel la dezbateri parlamentare aprofundate. Dominația executivului în fața puterii legislative, de altfel o caracteristică a mandatelor de premier ale lui Viktor Orbán, a ajuns într-un punct de vârf prin impunerea decretelor-lege privind coronavirusul. A fost ocazia, pentru șeful Guvernului, de a concentra maximum de putere în atribuțiile sale. Cu toate acestea, reacțiile majorității sociale au fost de acceptare, pentru că Uniunea Europeană nu dispune de instrumente adecvate pentru cooperarea între țările membre în acest context, cooperare care ar fi avut ca efect, cel mai probabil, o diluare a iliberalismului în fața necesității de a expune țara presiunilor externe.

În după amiaza zilei de 30 martie 2020, Parlamentul maghiar a adoptat, fără un control legislativ riguros, legea acare îi conferea premierului Orbán atribuții executive fără precedent, cu atât mai mult cu cât permitea Guvernului să conducă prin decrete-lege pe perioadă nedeterminată. Guvernul maghiar a declarat starea de urgență pe 11 martie, dar punerea în aplicare a unor măsuri sanitare, economice și sociale extraordinare împotriva coronavirusului prin decrete care expiră la fiecare 15 zile a necesitat o prelungire aprobată de Parlament. Noua lege permitea guvernului să prelungească aceste prelungiri la nesfârșit sau cel puțin până când Parlamentul decidea să revoce această autorizație înainte ca starea de urgență să fie declarată de către guvernul însuși.

În martie 2020, abordarea guvernului ungar față de Covid-19 a trecut prin patru etape diferite. Începând cu 4 martie, când au fost observate primele cazuri de Covid-19 în Ungaria, prima reacție la nivelul comunicării publice a fost un amestec de negare blândă („Covid-19 arată ca o gripă sezonieră”) și găsirea unui țap ispășitor extern. Întrucât majoritatea primelor teste pozitive au privit cetățenii străini și, în special, studenții iranieni la medicină de la Universitatea Semmelweis din Budapesta, comunicarea oficială a dat vina pe „virusul străin” și a stabilit o legătură între „imigrația” necontrolată și răspândirea noului virus în Ungaria.

Această narațiune s-a prăbușit săptămâna următoare, când a devenit clar că, din cauza testelor slabe calitativ, cazurile înregistrate oficial erau doar o fracțiune din totalul noilor infecții. Mai mult, noii pacienți erau acum cetățeni născuți în Ungaria, fără antecedente migratorii, care nu călătoriseră niciodată în China sau Iran. De fapt, majoritatea erau cetățeni obișnuiți care au început să fie infectați de alți maghiari care tocmai se întorseseră de la schi în Austria sau erau repatriați din țările Uniunii Europene.

În această a doua etapă, măsurile de izolare au început să fie luate la nivel național, fără a pretinde că impun blocarea și distanțarea socială. La 11 martie, Orbán a emis starea de urgență, care i-a permis să guverneze prin decret timp de 15 zile, în conformitate cu legea fundamentală maghiară. Cu toate acestea, Orbán a refuzat să ia măsuri restrictive severe înainte de weekend-ul dramatic din 14-15 martie. El a afișat mai degrabă subestimarea pandemiei, în același stil ca președintele american Trump și președintele brazilian Bolsonaro. La 12 martie, Orbán a călătorit în Moldova într-o vizită oficială planificată anterior și și-a șocat gazdele strângând mâinile aparent. A doua zi a făcut o altă vizită la Belgrad pentru a se întâlni cu președintele sârb Vucic. Potrivit declarațiilor oficiale, au discutat despre pandemie și problema migrației. Unii au speculat că Orbán a încercat să contacteze companii străine pentru a accelera achiziționarea de echipamente sanitare. Dar încă pe 13 martie, când cea mai mare parte a Europei părea să accepte ideea unei „blocări” a activităților publice pentru a preveni răspândirea globală a virusului, Orbán s-a pronunțat împotriva închiderii școlilor și a serviciilor publice din Ungaria. El a amenințat profesorii cu concediu fără plată pentru restul anului școlar și a avertizat părinții că elevii vor rata acest an școlar în cazul suspendării acestuia.

Cu toate acestea, „avocații” Constituției au remarcat faptul că guvernul ar fi putut ocoli problema prin emiterea unui exemplar al decretului trecut chiar înainte de expirarea celui precedent. Obiectivul lui Orbán era mult mai ambițios. El a dorit să-și consolideze puterea și,

pentru a-și atinge obiectivul, a trebuit să dea vina pe opoziție pentru că nu a sprijinit guvernul în încercarea sa de a rezolva criza COVID-19. La 23 martie, partidele de opoziție au reușit să blocheze procedura urgentă de aprobare a Legii de abilitare, însă au obținut răgaz doar încă o săptămână, în timp ce mass-media guvernamentale au denunțat poziția ca un act de „infrațiune națională”.

La 30 martie, Parlamentul maghiar a adoptat în cele din urmă controversata lege de abilitare. Unii analiști susțin că Orbán a deschis calea către puterea sa personală permanentă, la fel cum a făcut președintele Putin cu ceva timp în urmă. Din acest unghi, Legea de abilitare poate fi privită ca un potențial act lichidator al democrației maghiare post-comuniste. Deocamdată, se pare că Viktor Orbán a profitat de criza sanitară și economică pentru a reduce la minimum șansele unei schimbări de sistem – fie prin alegeri, fie printr-o lovitură de stat internă. Potrivit sondajelor de opinie, o majoritate covârșitoare a populației maghiare susține strategia guvernului cu privire la COVID-19 și susține ideea că „vremurile excepționale” necesită luarea de măsuri neconvenționale.

Efectele politice ale adoptării legii s-au resimțit vizibil în perioada aprilie-octombrie a anului 2020. În primul rând, s-a observat o campanie intensă împotriva opoziției, Guvernul susținând că întârzierea de 8 zile în adoptarea documentului a făcut foarte dificilă punerea în aplicare a oricăror măsuri eficiente. Era de așteptat ca guvernul să dea vina pe comportamentul „non-constructiv” al opoziției pentru toate problemele viitoare, eșecuri care apar în timpul pandemiei. În al doilea rând, atacurile împotriva presei libere s-au intensificat. Presa liberă provoacă o frustrare din ce în ce mai mare guvernului. Întrucât oficialii se prezintă ca o autoritate care gestionează situația în mod responsabil, întrebările jurnaliștilor despre aspecte precum dispersia regională a cazurilor, numărul de măști din spitale sau motivul pentru care numărul de teste efectuate este extrem de scăzut sunt chiar mai incomode decât de obicei. Mai mult, mass-media publică și alte trusturi controlate de guvern etichetează în mod regulat portalurile independente de știri drept „fabrici de fake news”, iar aceste atacuri s-au intensificat recent. După adoptarea proiectului de lege la 31 martie, Ungaria a asistat la un nou val de atacuri împotriva presei libere.

Orbán a reușit să transforme pandemia într-o armă politică împotriva opoziției și împotriva publicațiilor care au criticat gestionarea timpurie a crizei COVID-19. Legea de abilitare prevedea că oricine exprimă sau răspândește declarații „cunoscute ca fiind false sau declarații care

denaturează faptele adevărate” va fi pedepsit cu închisoare între 1 și 5 ani dacă este făcut „într-un mod capabil să împiedice sau să deraieze eficacitatea efortului de răspuns”. Desigur, se consideră că doar mass-media agreate de deținătorii puterii transmit știri conforme cu realitatea, publicațiile cunoscute ca opozante guvernului fiind incriminate pentru diseminarea de fake news.

Adunarea Națională a votat ulterior, în iunie, în unanimitate pentru a pune capăt puterilor radicale, iar actul special de autorizare a fost înlocuit pe 18 iunie cu o nouă legislație. Conform noii legi, guvernul poate utiliza decretele ori de câte ori se declară starea de urgență a sănătății publice fără vot parlamentar. Această decizie ajunge, în schimb, la discreția principală a medicului-șef maghiar, numit de Ministerul Resurselor Umane.

Pe baza recomandării medicilor, guvernul poate declara din nou starea de urgență a sănătății publice prin decret. În aceste condiții, distincția dintre o stare de urgență și o stare de normalitate este neclară¹⁰. Coaliția de guvernare domină deja parlamentul – o constantă în anii anteriori pandemiei. Noua categorie juridică a unei stări de urgență de sănătate publică reprezintă o amenințare pentru democrația maghiară într-un mod special. Cadrul juridic și politic pentru soluționarea unei situații de urgență stabilit la sfârșitul actului de autorizare specială este fluid și impredictibil. Aceste instrumente, bazate pe dominația sferei publice, înseamnă că așa-numita revenire la normalitate consolidează guvernul iliberal.

Legea specială de abilitare a avut la baza justificărilor ideea că, până când pericolul iminent al coronavirusului nu trece în Ungaria, nu este necesară reunirea parlamentului pentru decizii ulterioare. Legea adoptată la sfârșitul actului de autorizare specială a creat noi anxietăți. Opoziția și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că starea de urgență a sănătății publice ar putea fi utilizată pentru alte abuzuri de putere. Acest lucru se datorează faptului că nu există o limită de timp explicită: legislația prevede doar că, în funcție de condițiile în care a fost invocată inițial starea de urgență a sănătății publice – deci starea pandemiei – Guvernul își poate extinde autoritatea fără votul Parlamentului. Refuzul guvernului ungar de a stabili un termen pentru revizuirea legii după primele șase luni sugerează că ar putea duce la abuzuri de putere.

Legea de abilitare a permis depășirea imediată a atribuțiilor guvernului: nu numai că i-a permis lui Orbán să guverneze prin decret, ci a adus și noi restricții cum ar fi închisoarea pentru cei care nu au urmat perioadele de carantină impuse de stat, precum și pentru cei care au publicat

¹⁰ Orsolya Lehotai, „Hungary’s Democracy Is Still Under Threat”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2020/07/17/hungary-democracy-still-under-threat-orban-state-public-health-emergency-decree/>.

rapoarte considerate a fi „știri false” sau perturbatoare ale răspunsului guvernului la criză. Legislația pune eficiența statului mai presus de preocupările publice în ceea ce privește securitatea colectivă, încrederea și responsabilitatea.

Noua legislație rămâne vagă, oferind guvernului puterea de a incita frica și de a descuraja cetățenii și jurnaliștii să vorbească¹¹. Partea din lege care vizează știrile ar putea încuraja autocenzura, în special în ceea ce privește limitarea răspunsului la pandemie al guvernului. Mai mult, legea privind abilitarea specială a subliniat că starea de urgență a sănătății publice ar spori puterea guvernului împotriva persoanelor care perturbă pacea. Conform legii, orice activitate care „împiedică în mod activ” măsurile statului de combatere a pandemiei ar putea fi penalizată ca perturbând ordinea internă.

Răspunsul statului la efectele pandemiei a devenit dependent de justificarea actului de autorizare specială, ca și cum guvernul nu ar avea deja suficientă putere juridică și politică pentru a gestiona pandemia fără să se pronunțe prin decret. După votul din iunie, purtătorul de cuvânt al guvernului, Zoltan Kovacs, a scris pe Twitter că guvernul „menține pregătirea epidemiologică” pentru a declara din nou starea de urgență a sănătății publice în viitor¹², cum ar fi în timpul unui al doilea val de coronavirus. Această poziție a dezvăluit intenția continuă a guvernului de a-și corela narațiunile pe baza propriilor sale calcule politice. Cu toate acestea, rămâne de văzut dacă consensul societății pentru gestionarea autoritară a crizei de către Guvernul Orbán va supraviețui în lunile următoare, când este posibil ca situația de urgență sanitară și criza economică să se agraveze în Ungaria.

O altă practică utilizată recurent de Guvernul Orbán este închiderea granițelor pentru străini. Încă de la apariția primelor cazuri de COVID-19 pe teritoriul Ungariei, Guvernul a recurs la această măsură extremă, fără a oferi justificări solide. Pe data de 15 martie, premierul maghiar „a anunțat într-un discurs ținut în fața Parlamentului, că a luat decizia închiderii granițelor pentru toți cetățenii străini. Măsurile vin ca o încercare de a evita răspândirea noului coronavirus”¹³. A fost mai degrabă un pretext din partea oficialităților, deoarece contaminarea în masă era deja un fapt împlinit.

¹¹ *Idem.*

¹² <https://twitter.com/zoltanspox/status/1272856405431717888>.

¹³ Anamaria Cadis, Raisa Humeniuc, „Ungaria a închis toate granițele din cauza pandemiei de COVID-19”, Mediafax, 16.03.2020, <https://www.mediafax.ro/externe/ungaria-a-inchis-toate-granitele-din-cauza-pandemiei-de-covid-19-18991107>.

La sfârșitul lunii august s-a decis, din nou, închiderea granițelor pentru toți cetățenii străini. De data aceasta, s-a anunțat că excepțiile de la regulă vor fi mult mai puține: „Cetățenii maghiari pot scăpa de carantina de 14 zile doar dacă furnizează două teste COVID negative. Excepție de la regulă vor face convoaiele militare și tranzitul umanitar, precum și călătoriile de afaceri sau diplomatice”¹⁴. Și de această dată, motivațiile oferite reflectă politica guvernamentală în dezacord cu poziția celorlalte state membre ale Uniunii Europene: „Numărul infecțiilor a crescut, iar majoritatea acestora provin din străinătate. Restricțiile sunt necesare pentru a permite ca anul școlar să înceapă și pentru a proteja oamenii, precum și economia”¹⁵. Este un discurs ce reflectă, încă o dată, abordarea pur naționalistă a crizei generate de COVID-19. În fapt, Viktor Orbán folosește contextul pentru a-și consolida poziția anti-europeană. De asemenea, guvernul maghiar a admis excepții doar pentru cei care vin din țările Grupului de la Vișegrad.

Cu privire la cetățenii români, o discuție telefonică între ministrul român de externe, Bogdan Aurescu, și omologul său maghiar, Péter Szijjártó, a confirmat că tranzitul este permis în continuare, cu anumite condiții, iar restricțiile se aplică mai ales celor care aleg Ungaria ca destinație finală, aceștia urmând să fie plasați în carantină. „În cadrul discuției a fost obținută confirmarea, din partea ministrului Péter Szijjártó, că tranzitul cetățenilor români prin Ungaria, respectiv accesul cetățenilor români - lucrători transfrontalieri nu vor fi afectate. Astfel, conform oficialului ungar, tranzitarea teritoriului Ungariei va fi permisă în continuare în aceleași condiții și se va face prin aceleași puncte de trecere ale frontierei și pe aceleași culoare rutiere stabilite”¹⁶.

Comisarul european pentru Justiție, Didier Reynders, a anunțat pe Twitter că a trimis o scrisoare Guvernului Viktor Orbán pe tema închiderii discriminatorii a granițelor, reamintind „importanța integrității Spațiului Schengen și aplicării de măsuri la frontiere în mod nediscriminatoriu pentru toți cetățenii și rezidenții din UE”¹⁷. El a adăugat că „orice măsuri care nu respectă acele principii fundamentale ale dreptului UE ar trebui retractate imediat”¹⁸.

Comisia Europeană a susținut un punct de vedere identic. Pe 31 august 2020, președintele Comisiei, Ursula von der Leyen, anunța că „nicio țară sau continent nu poate învinge

¹⁴ Radio Europa Liberă România, „Ungaria își închide granițele pentru străini de la 1 septembrie”, <https://romania.europalibera.org/a/ungaria-își-inchide-granițele-pentru-străini-de-la-1-septembrie/30809289.html>.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ „MAE: Discuție telefonică Aurescu- Szijjártó; tranzitarea Ungariei – permisă, în continuare, în aceleași condiții”, Agerpres, 29.08.2020, <https://www.agerpres.ro/politica/2020/08/29/mae-discutie-telefonica-aurescu-szijas-rt-tranzitarea-ungariei-permisa-in-continuare-in-aceleasi-conditii--564165>.

¹⁷ <https://twitter.com/dreynders/status/1300727367451672578>.

¹⁸ *Ibidem*.

coronavirusul pe cont propriu”¹⁹, iar la data de 4 septembrie s-a reacționat explicit la măsurile Guvernului maghiar: „Considerăm că niciunui cetățean al UE nu ar trebui să i se interzică intrarea într-un alt stat membru. Acesta este motivul pentru care propunem o abordare comună a măsurilor de călătorie, pentru a oferi europenilor mai multă stabilitate, previzibilitate și claritate”²⁰. Rămâne de văzut cât de receptive vor fi țările cu lideri „coronasceptici” precum Viktor Orbán, la această abordare din partea Uniunii.

Răspunsul instituțional european: protejarea democrației comunitare

Desigur că o astfel de evoluție a evenimentelor nu putea trece neobservată de Uniunea Europeană. Unul dintre documentele relevante pentru sistemul de reacție al Uniunii, în fața unor astfel de amenințări venite chiar din interiorul său, este Tratatul de la Lisabona, ce aparține dreptului primar. Statutul politico-juridic al acestei organizații s-a modificat odată cu intrarea în vigoare, la 1 decembrie 2009, a tratatului mai sus menționat; de la această dată, „Uniunea Europeană are personalitate juridică și a preluat competențele conferite anterior Comunității Europene. (...) Prin urmare, dreptul Uniunii a luat naștere prin acordul de voință al statelor membre, care au acceptat să renunțe la o parte din suveranitatea lor și să se supună deciziilor adoptate de instituțiile supranaționale create de ele”²¹.

Sistemul instituțional european a utilizat simultan două metode de implementare a politicilor publice și de adâncire a procesului de integrare: metoda comunitară (supranațională) și cea interguvernamentală. Utilizarea cu prioritate a metodei comunitare a generat însă controverse, unii decidenți politici afirmând că interesele naționale ale fiecărui stat membru sunt eclipsate total de strategia de integrare. Bazată pe decizii care implică utilizarea procedurii legislative ordinare, astfel cum este definită aceasta în articolul 294 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene²², ea a jucat un rol-cheie în dezvoltarea Uniunii așa cum a ajuns în forma de astăzi. În 2007, „ca urmare a respingerii Tratatului Constituțional de la Nisa, Tratatul de la Lisabona a fost etichetat ca o revenire la metoda comunitară, deoarece a extins această procedură la toate

¹⁹ Comisia Europeană în România, 31.08.2020, <https://www.facebook.com/comisia.europeana.in.romania>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Dan Vătăman, *Dreptul Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 9.

²² Eur-Lex, http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=ro.

domeniile politicilor publice importante”²³. Dar termenul de „revenire” nu este adecvat pentru a descrie jocul politic de la nivel european din prezent. Mai degrabă, cadrul legal sub care Tratatul de la Lisabona a reîntărit aplicarea metodei comunitare a contribuit la crearea unui nou echilibru de putere între instituțiile Uniunii. Fostul președinte al Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, accentua importanța metodei comunitare, descriind-o ca fiind inedită comparativ cu alte strategii, statuând că „termenul în sens original evocă spiritul procesului de integrare europeană. Originile sale se regăsesc în discursurile părinților fondatori și în textele Tratatelor de la Paris și Roma”²⁴.

În sprijinul metodei comunitare sunt mai multe argumente. În primul rând Comisia, ca „gardian al tratatelor”, are drept exclusiv de inițiativă, ceea ce îi furnizează monopolul în demararea procedurilor legislative. În plus, Comisia deține puterea de a amenda și a modifica propunerile legislative. Aceste competențe particulare au plasat instituția în poziția unică și independentă de a identifica interesele generale ale Uniunii în avansarea procesului de integrare²⁵. În al doilea rând, „metoda comunitară este caracterizată de utilizarea votului cu majoritate calificată în Consiliu, lucru ce a adus implicații pozitive în procesul decizional, din următoarele motive: nu numai că acest tip de vot se traduce printr-o eficiență sporită și promovare a culturii compromisului, dar contribuie cu o semnificație simbolică prin abolirea dreptului de veto al statelor-națiune membre”²⁶.

În al treilea rând, metoda comunitară conferă Parlamentului European o poziție centrală, adăugând, cel puțin teoretic, un plus de reprezentativitate democrației la nivelul întregii organizații continentale. Singura instituție europeană aleasă în mod direct este compusă din cetățeni ai Uniunii²⁷. Puterile sale au fost întărite încă o dată prin prevederile Tratatului de la Lisabona, oferindu-i drept de participare activă și egală la procesul decizional și legislativ împreună cu Comisia și Consiliul, conform articolului 294²⁸. De la rolul inițial de corp

²³ Jacqueline Dutheil de la Rochère, „The Lisbon Compromise: A Synthesis between Community Method and Union *acquis*”, *Fordham International Law Journal*, nr. 31, 2007, pp. 1143-1160.

²⁴ José Manuel Barroso, „European Governance and the Community Method”, discurs susținut la Bruxelles în 28 februarie 2012, p. 6-7, în Ben Smulders, Katharina Eisele, „Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon”, *European Legal Studies*, nr. 4, 2012, p. 5.

²⁵ Paolo Ponzano *et al.*, „The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?”, *Institut Jacques Delors Study&Research*, nr. 89, 2012, p. 7.

²⁶ Yves Bertoincini, Valentin Kreiling, „Seminar on the Community Method – Elements of Synthesis”, *Notre Europe/BEPA*, februarie 2012, p. 5-6. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/synthesiscommunitymethod_may2012_01.pdf.

²⁷ Tratatul de la Maastricht, <http://www.eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506...PDF>, art. 14 alin. 2.

²⁸ Tratatul de la Lisabona, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.ro07.pdf>, art. 294.

consultativ, Parlamentul European a evoluat de-a lungul timpului într-o instituție de dezbatere asupra domeniilor importante de decizie în Uniune, iar acum parlamentele naționale au o implicare mai mare.

În al patrulea rând, metoda comunitară integrează pe deplin Curtea de Justiție din Luxemburg ca autoritatea judiciară cea mai înaltă a Uniunii, investită cu puterea de a salvagarda interpretarea și aplicarea uniformă a legii la nivelul întregii Uniuni. Acest argument l-am utilizat în lucrare pentru a descrie poziția dominantă a Uniunii ca atare, în raport cu țările membre, în impunerea sistemului său legislativ și, implicit, a regimului politic. Unele surse susțin că instituția Curții de Justiție a contribuit decisiv la avansarea procesului de integrare europeană²⁹. În egală măsură, aceste cercetări afirmă că s-a asigurat astfel o compatibilitate cu normele constituționale și s-a asigurat o aplicare efectivă și o întărire a principiului supremației legii, „rule of law”. Dreptul de inițiativă al Comisiei, ca și rolul Curții se regăsesc de la începutul până la sfârșitul fiecărui proces decizional, având ca țintă finală garantarea coerenței diverselor interese politice.

Deși prezintă numeroase avantaje, metoda comunitară este contestată de anumite țări-membre, în special acolo unde orientările naționaliste au crescut în complexitate și intensitate. Regimul lui Viktor Orbán din Ungaria, hegemonia Partidului Lege și Justiție în Polonia sau propunerile recente de reformare a sistemului juridic în România sunt exemple în sprijinul ideii că un echilibru instituțional adecvat al Uniunii trebuie completat de armonizarea intereselor naționale cu cele comunitare, astfel încât procesul de integrare să decurgă fluent.

Calitățile Tratatului în materie de concretizare a direcțiilor democratice în evoluția Uniunii Europene au fost evidențiate în multe articole și studii. Juan Mayoral notează în acest sens că: „În acord cu scopul principal de amplificare a legitimității democratice a Uniunii, în Preambul, pentru prima dată în Tratat, Tratatul de la Lisabona include prevederi explicite ale principiilor democratice în Titlul II. Articolul 10 al Tratatului Uniunii Europene încorporează cele mai importante afirmații asupra democrației, ce sunt completate de un întreg set de noi prevederi, care măresc puterea celor mai democratice instituții. Aceste noi reforme întăresc în principal rolul Parlamentului European și al parlamentelor naționale și furnizează cetățenilor dreptul la inițiativă, cu intenția de a crește legitimitatea democratică a Uniunii Europene”³⁰.

²⁹ Takis Tridimas, „The Court of Justice and Judicial Activism”, *European Law Review*, nr. 21, 1996, p. 199-210.

³⁰ Juan Mayoral, „Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional changes regarding democratic government in the EU”, *European Union Democracy Observatory (EUDO)*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011.

Reformarea Parlamentului European a atras atenția în mod deosebit, pentru că această instituție dobândește noi atribuții care îi optimizează caracterul reprezentativ. Rolul și importanța parlamentelor naționale cresc în direcția unei mai bune distribuții a mandatelor și a colaborării dintre statele-membre. Concret, Tratatul de la Lisabona „conține prevederi care au drept scop întărirea caracterului reprezentativ și participativ al democrației: 1) Democrație reprezentativă, prin împuternicirea celor mai democratice instituții, precum Parlamentul European și parlamentele naționale, în controlul și elaborarea actelor legislative ale Uniunii; 2) Democrație directă/participativă prin instituirea unor noi instrumente de participare socială, cum sunt inițiativa cetățenească și noile canale de comunicare a structurilor politice cu societatea civilă europeană”³¹.

În decursul timpului, parlamentele naționale au constatat că o parte din puterile legislative de care dispuneau a fost realocată progresiv către guverne, în special și din prisma faptului că executivele dețin influența și controlul asupra deciziilor Consiliului Uniunii Europene. Prin urmare, anumite țări-membre au demarat un proces de reglementare a inconvenientului la nivel național, pentru a obține un control mai eficient al parlamentelor respective asupra procesului decizional al Uniunii. Pentru a monitoriza legislația și politicile publice europene, parlamentele naționale și-au crescut sfera atribuțiilor în controlul legislativ, mai ales în democrațiile de acest tip cum sunt țările nordice sau Germania. De altfel, toate țările-membre și-au creat structuri pentru menținerea controlului democratic asupra afacerilor europene și pentru a asigura responsabilitatea politică în procesul decizional european. De asemenea, noi legi au fost adoptate pentru adaptarea procedurilor de scrutin la nivelul parlamentelor naționale la prevederile Tratatului de la Lisabona și monitorizarea actului de guvernare european.

Procesul de ratificare a Tratatului a constituit o oportunitate pentru negocierea și implementarea unor prerogative sporite pentru parlamentele naționale, mai ales în țările avansate din punct de vedere democratic. Unele dintre aceste puteri au fost obținute prin cooperarea cu alte instituții, în special Curțile Constituționale (spre exemplu, Curtea Constituțională Federală Germană), care au recunoscut necesitatea creșterii puterii organismelor democratice naționale în raport cu sistemul instituțional și politicile Uniunii Europene. Exemplificăm aici Parlamentul German, care a solicitat autorizarea Guvernului pentru negocierea articolelor tratatului. Și alte

³¹ *Ibidem*, p. 1.

țări au modificat propriile legislații pentru a fi în acord cu reformele aduse de Tratatul de la Lisabona: Austria, Estonia, Franța, Irlanda, Spania, Suedia³².

Pe de altă parte, unii analiști susțin că, în totalitatea sa, Tratatul nu aduce schimbări semnificative și este doar rezultatul cumulat al unor reforme planificate și aplicate de-a lungul timpului. Ei afirmă că Uniunea nu și-a modificat radical atributele politice și juridice, rămânând aceeași organizație, cu punctele forte și dezavantajele deja cunoscute. În 1999, Grainne de Burca opina că „sistemul instituțional de bază, creat prin tratatele fundamentale anterioare, a rămas în esență același, singura modificare majoră fiind crearea Uniunii Europene în 1992, împreună cu afectarea profundă a echilibrului inter-instituțional stabilit prin Tratatul din 1957”³³. Devuyst argumentează că „această diagnoză rămâne validă. În fapt, se constată că Tratatul de la Lisabona nu are un caracter revoluționar în reformele privind adoptarea legislației europene și implementarea politicilor publice”³⁴.

Cu toate acestea, remarcăm cu ușurință „codificarea principalelor tendințe de schimbare instituțională după intrarea în vigoare a Tratatului aflat în discuție: întărește rolul Parlamentului în materie de legislație, buget și supervizare a deciziilor și, în particular, îi acordă rolul de colegiator alături de Consiliul Uniunii; clarifică poziția Consiliului de Miniștri ca fiind cea de actor decizional interguvernamental, lucrând pe baza direcțiilor politice stabilite de Consiliul European, acesta din urmă fiind recunoscut, în final, ca instituție a Uniunii”³⁵. Cu alte cuvinte, Parlamentul, împreună cu perechea Consiliul de Miniștri - Consiliul European, sunt principalii câștigători instituționali ai reformelor aduse de documentul în cauză.

Turnura antidemocratică din Ungaria i-a luat prin surprindere pe oficialii europeni. Din moment ce s-a pornit de la premisa că Uniunea Europeană este un spațiu în care principiile democrației sunt respectate și aplicate integral, nu mulți au luat în calcul posibilitatea unor stagnări din evoluția către un regim din ce în ce mai orientat către comunitarism și către eliminarea barierelor geopolitice și naționale. Din acest motiv, opțiunea premierului maghiar de a se abate de la corpul comun de valori și principii expus în tratatele Uniunii, mai întâi a șocat, iar apoi a provocat indignare.

³² *Idem*, p. 9.

³³ Paul Craig, Grainne de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 55.

³⁴ Yuri Devuyst, „The European Union’s Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: Community Method and Democratic Deficit Reassessed”, *Georgetown Journal of International Law*, nr. 249, vol. 39(2), 2008, p. 289.

³⁵ Giuliano Amato *et al.*, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 439.

Faptul că UE respectă principiul democrației reprezentative (cetățenii săi sunt reprezentați direct la nivelul Uniunii în Parlamentul European, în timp ce statele membre sunt reprezentate în Consiliul European și în Consiliul Uniunii Europene) nu a fost suficient pentru Viktor Orbán. Acesta consideră că interesele naționale sunt mai presus decât cele ale întregii Uniuni, punând astfel la îndoială egalitatea de drepturi și obligații dintre țările membre. Dacă un anumit stat din Uniune pretinde, la un moment dat, că are un cuvânt în plus de spus sau că interesele sale sunt superioare celor ale restului membrilor, încălcarea unui principiu fundamental al democrației este un fapt împlinit. Efectele negative se propagă în lanț, pentru că abaterile la nivelul unui guvern afectează și celelalte țări, din moment ce integrarea și interconectarea au atins un nivel avansat.

Mijloacele individuale și instituționale prin care s-a încercat până acum blocarea derapajului antidemocratic din Ungaria sunt, în principal, trei: declarații de dezacord și îngrijorare ale personalului politic european, proceduri de *infringement* ale Comisiei și, în cele din urmă, activarea articolului 7 din Tratatul Uniunii. Ultima soluție este cea mai drastică, dar efectele sale asupra calității democrației sunt imprevizibile.

Declarații de îngrijorare și dezacord. În politică, în general, și la nivelul UE în special, înainte de a se ajunge la acțiuni propriu-zis se trece prin etapa declarațiilor, a formulării de teorii, axiome, considerații, păreri personale din partea reprezentanților instituțiilor decizionale. Cu toate că respectivele luări de poziție ale politicianilor nu pot avea consecințe directe, ele identifică problema, o aduc în atenția publicului și creează presiune asupra factorilor implicați. Ulterior urmează plasarea chestiunii pe agenda publică a respectivelor instituții. La nivelul UE, în principal Parlamentul European și Comisia au jucat un rol vizibil de la bun început. Când legea mass-media a fost introdusă în Ungaria, președintele Comisiei José Manuel Barroso și comisarul european pentru mass-media, Neelie Kroes s-au întâlnit cu Viktor Orbán în ianuarie 2011 și au discutat despre noile prevederi. În anii următori, pe măsură ce amendamentele constituționale intrau în vigoare, a crescut numărul de scrisori adresate guvernului maghiar și afirmațiile publice de condamnare a direcției adoptate de Ungaria, din partea vicepreședintelui Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne Viviane Reding, a președintelui Barroso și a altor comisari a căror agendă publică era tangentă cu problema respectivă. Barroso a surprins opinia publică atunci când a susținut, într-un discurs adresat Parlamentului European, că legile UE trebuie respectate în litera și spiritul lor deopotrivă. Era pentru prima dată când un reprezentant al Comisiei accentua importanța spiritului legii. Parlamentul European, deși nu a avut niciodată o

poziție comună asupra FIDESZ, a remis de-a lungul timpului rapoarte și luări de poziție. Prima rezoluție, cea asupra legii mass-media ungare, a fost adoptată la 10 martie 2011. În 2013, după introducerea noii Constituții maghiare, Parlamentul European a reacționat printr-o rezoluție care stabilea că puterea de la Budapesta încălca valorile europene definite în articolul 2 al Tratatului Uniunii. Acea rezoluție se baza pe un raport al europarlamentarului Grupului Verzilor, Rui Tavares, și propunea ca Parlamentul, Consiliul Uniunii și Comisia să supervizeze împreună respectarea drepturilor fundamentale în Ungaria, prin raportare la prevederile articolului 2. Cu toate că nu au fost parcurși toți pașii unui asemenea demers de către Consiliu, iar articolul 7 încă nu fusese activat, era cea mai puternică demonstrație de opoziție europeană la adresa naționalismului promovat de administrația Orbán.

Procedurile de infringement. Legislația europeană oferă un instrument standard pentru Comisie, de abordare concretă a legilor adoptate de statele membre, când acestea intră în conflict cu dreptul comunitar, aducând cazul în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Procedura cuprinde câteva faze în decursul cărora discuții intense sunt purtate pentru a se ajunge la o soluție acceptabilă tuturor părților implicate. Doar dacă eșuează aranjamentul inițial, prin care statele membre au oportunitatea de a explica sau de a rezolva rapid problema, se demarează procedura formală. În cazul în care Curtea Europeană de Justiție identifică o breșă în armonizarea cu legislația comunitară, o sancțiune pecuniară este decisă pentru țara respectivă. Trei asemenea acțiuni au fost întreprinse în cazul Ungariei, după ce discuțiile dintre Comisie și reprezentanții maghiari au eșuat, la începutul anilor 2011 și 2012. Trei probleme de ordin juridic au fost abordate atunci. Mai întâi o eludare a principiului independenței instituțiilor a fost găsită în noua lege a Băncii Centrale, când executivul a dobândit noi puteri asupra respectivei instituții bancare, controlul politic decurgând și din Constituția recent adoptată atunci. A doua procedură de infringement a fost declanșată când oficialii de la Budapesta au decis scăderea vârstei de pensionare a judecătorilor, așa cum am precizat anterior. Acea măsură, care viza 274 de judecători, a fost considerată un atac asupra independenței justiției și în același timp o sursă de discriminare pe criterii de vârstă. Ultima procedură a vizat independența autorității guvernamentale de supervizare a protecției datelor. Agenția Națională de Protecție a Datelor înlocuia precedentul Oficiu al Comisarului pentru Protecția Datelor, încheind mandatul respectivului responsabil și lăsând atribuțiile de reglementare în acest domeniu în sarcina premierului maghiar și a șefului statului. Independența instituțiilor de protejare a datelor este inclusă, prevăzută în legislația primară a Uniunii Europene³⁶. Prin intermediul acestor proceduri, Comisia Europeană a determinat administrația Orbán să modifice legile în cazurile menționate, ținând sub control abaterile de la cutumele și standardele democrației Uniunii.

³⁶ Comisia Europeană, „European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary“, comunicat de presă, 17.01.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm.

Activarea articolului 7 din Tratatul Uniunii Europene. Articolul respectiv prevede că „(1) La propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi, poate să constate existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură. Consiliul verifică cu regularitate dacă motivele care au condus la această constatare rămân valabile”³⁷. Când listăm opțiunile Uniunii Europene de a influența calitatea democrației în țările membre, articolul 7 este adeseori menționat pe primul loc. „Opțiunea nucleară” ar putea sugera, într-o accepție sumară, că Uniunea Europeană dispune de o putere considerabilă asupra politicii interne a statelor sale; pe de altă parte, marja largă de libertate de care dispun guvernele ar putea anula o bună parte din consecințele aplicării procedurii de activare a articolului mai sus citat. Teama de consecințe poate fi astfel anulată prin acțiunile pe care le pot întreprinde eurodeputații, prin jocurile de opțiuni de care dispun. După cum am constatat anterior, în Parlamentul European nu a existat niciodată un consens deplin referitor la poziția „iliberală” a Ungariei, dat fiind că apartenența la o anumită grupare politică transcende criteriul național. Articolul 7 a fost încorporat în legislația UE prin Tratatul de la Amsterdam. La acea vreme, extinderea spre Est era programată să aibă loc într-un viitor apropiat, iar vechile state membre au considerat necesitatea instituirii unui mecanism pentru a preveni eventuale derapaje ale noilor membri. Prin urmare, au introdus un instrument de intervenție în situația în care consolidarea noilor democrații postcomuniste nu avansa atât de rapid pe cât se preconiza. În prima fază, articolul 7 a fost definit strict ca un mecanism de sancționare, dar, după ascensiunea extremistului de dreapta Heider în Austria și perspectivele amenințătoare create atunci, Tratatul de la Nisa a introdus și dimensiunea preventivă. Procedura preventivă poate fi activată în cazul unui risc inevitabil de încălcare, violare a valorilor menționate în articolul 2. Pentru activarea mecanismului de sancționare, Consiliul UE trebuie să ajungă la un consens unanim că riscul s-a materializat și că o serioasă și persistentă contestare a valorilor comune a fost identificată. Ambele proceduri pot fi inițiate de Comisie, Parlament sau o treime dintre statele membre. Însă, în toate cazurile, decizia de a activa articolul 7 este luată de Consiliul European, care trebuie să fie de acord în unanimitate în procedura de sancționare și cu 4 cincimi dintre membri în

³⁷ Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată), J.O. C202, 26.10.2012.

procedura de prevenție. Statul „incriminat” este exclus de la etapa votului. Dacă se ajunge, în Consiliu, la aplicarea de sancțiuni, decizia trebuie validată de Parlamentul European. Efectul punitiv constă în „blocarea dreptului de vot în cadrul Consiliului, pentru statul supus anchetei”³⁸. Întreg demersul privind situația politică din Ungaria este întemeiat pe două documente: Mai întâi este vorba de „Raportul conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale”, înaintat de europarlamentarul Sophia in't Veld la data de 10.10.2016. Al doilea document este raportul întocmit de europarlamentarul Judith Sargentini, privind o propunere prin care invită Consiliul să stabilească, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea.

„Raportul Veld” vine cu propunerea de instaurare la nivel european a unui ”mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale”³⁹. Argumentele aduse în document și recomandările formulate către Comisie sunt redactate în lumina eforturilor susținute în ultimii ani pentru impunerea statului de drept ca normă la nivelul întregii Uniuni, alături de drepturile și libertățile cetățenilor. Din punct de vedere instituțional, se propune înlocuirea Mecanismului de Cooperare și Verificare asociat Bulgariei și României cu altul mai extins, care să cuprindă toate țările și toate sferile vieții publice în regimul democratic european. Spre deosebire de Mecanismul de Cooperare și Verificare, care reprezintă o măsură tranzitorie până când cele două țări vor atinge nivelul cerut de Uniune referitor la reforma judiciară, corupție și criminalitate organizată, Raportul Veld prevede crearea unui mecanism cu caracter permanent, care să permită în orice moment evaluarea standardelor democratice în întreaga Uniune. Se preconizează că acesta nu va avea doar rol punitiv, ci al cărui scop principal să fie acela de a intensifica cooperarea dintre statele membre în vederea creșterii continue a calității democrației, a consolidării sale neîntrerupte atât la nivel instituțional, cât și în sfera relațiilor dintre cetățeni și personalul politic.

³⁸ Paul Craig, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, Editura Hamangiu, București, 2017, p. 114.

³⁹ Parlamentul European, *Raportul conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0283+0+DOC+XML+V0//RO>.

Acest document vine în întâmpinarea celor care, pe parcursul timpului, au solicitat instituțiilor Uniunii să acționeze ferm pentru asigurarea unui climat democratic atât în țările vestice cât și în țările ex-comuniste, între cele două categorii existând încă decalaje semnificative. În același timp, documentul vine cu propuneri concrete pentru atenuarea decalajelor amintite, a disparităților dintre țările membre în ceea ce privește statul de drept și drepturile fundamentale ale cetățeanului.

Acceptarea statului de drept ca dimensiune intrinsecă a democrației, după cum se afirmă în raport, nu mai este suficientă și trebuie constatate deficiențele existente pe acest palier, trecându-se totodată la remedierea lor pentru uniformizarea respectării acestui standard în toate țările membre ale Uniunii: „respectarea statului de drept în Uniune este o condiție necesară pentru protecția drepturilor fundamentale, pentru conformitatea cu toate drepturile și obligațiile derivate din tratate și din dreptul internațional, precum și pentru recunoașterea și încrederea reciprocă, constituind un factor esențial pentru domeniul de politică precum piața internă, creșterea economică și ocuparea forței de muncă, combaterea discriminării, incluziunea socială, cooperarea polițienească și judiciară, Spațiul Schengen și politicile în materie de azil și migrație”⁴⁰.

Egalitatea în fața legii, între cetățeni și între state constituie unul din fundamentele democrației actuale, argumentul puterii politice sau economice care ar avantaja unul din actorii implicați fiind exclus. Raportul precizează însă că, în spiritul deplinei comuniuni și egalități în întreaga Uniune, interesele naționale se subordonează celor ale Uniunii, pe de o parte, iar pe de altă parte, menținerea tradițiilor locale și naționale este condiționată de respectarea valorilor democratice și a drepturilor minorităților etnice. În același timp, deși Uniunea nu funcționează încă în baza unui tratat constituțional, legislația existentă în prezent, care face obiectul dreptului internațional public, se aplică în egală măsură tuturor statelor membre, indiferent de nivelul economic sau politic: „Uniunea trebuie să respecte egalitatea statelor membre în fața tratatelor și întrucât respectarea diversității culturale și a tradițiilor naționale, în interiorul și între statele membre, nu trebuie să împiedice un nivel uniform ridicat de protecție a democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale în întreaga Uniune; întrucât principiul egalității și al nediscriminării este un principiu universal și reprezintă un pilon comun al tuturor politicilor și activităților Uniunii”⁴¹.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Parlamentul European, *Raportul conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale.*

Importanța argumentului referitor la valorile și principiile democrației este reliefată și din perspectiva criteriilor de la Copenhaga, în baza cărora se derulează procesul de aderare al țărilor candidate, dar simultan se atrage atenția că ele se impun a fi respectate și în interiorul Uniunii: „nerespectarea de către o țară candidată a standardelor, valorilor și principiilor democratice stabilite conduce la amânarea aderării la Uniune până la îndeplinirea completă a cerințelor, însă nerespectarea de către un stat membru sau o instituție a Uniunii a acelorași standarde are, în practică, consecințe reduse”⁴².

Așadar se introduce argumentul că valorile democratice au aceeași pondere atât pentru țările care vor să facă parte din Uniune, cât și pentru cele care sunt deja membre. O abordare superficială a setului de principii aferent regimului democratic nu poate avea ca efect decât o proliferare a tendințelor extremiste, de segregare sau revendicare a autonomiei din partea unor comunități, afectând astfel procesul de integrare. Criteriul politic, axat pe respectarea cutumelor democrației, dobândește în acest context o nouă abordare prin care se evidențiază aplicabilitatea practică a conceptului de *calitate a democrației* (existența unor standarde ale democrației la nivel european).

Responsabilitatea politică în procesul decizional (*accountability*) este abordată în mod concis și practic, cu accent pe anumite comportamente ale instituțiilor, pe care autoarea raportului le consideră inadecvate spiritului democratic. Acțiunea colectivă a țărilor membre pentru respectarea principiilor democratice face parte integrantă din cultura politică a Uniunii; în acest sens, constrângerea exercitată asupra țărilor în care se încalcă regulile jocului democratic joacă un rol deosebit, neprecizat însă la modul direct: „în situația în care un stat membru nu mai garantează respectarea democrației, a statului de drept și a drepturilor fundamentale sau în cazul unei încălcări a statului de drept, Uniunea și statele sale membre au datoria de a proteja integritatea și aplicarea tratatelor, precum și drepturile tuturor în jurisdicțiile lor respective”(…), iar „acțiunea UE pentru a asigura respectarea de către statele membre și instituții a valorilor pe care se întemeiază și din care decurg drepturile europenilor este o condiție esențială pentru a aceștia să ia parte la proiectul european”. Toate aceste motive sunt expuse deoarece s-a constatat că „unele guverne ale statelor membre neagă faptul că respectarea principiilor și valorilor Uniunii

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0283+0+DOC+XML+V0//RO>.

⁴² *Ibidem*.

este o obligație prevăzută de tratate și că Uniunea are autoritatea de a asigura îndeplinirea acesteia”⁴³.

Pozițiile exprimate în Raportul Veld” au avut continuitate pe linia politică a Uniunii. În „Raportul Sargentini”, conținând rezoluția ce propunea activarea articolului 7(1) pentru Ungaria, se specifică faptul că „orice risc clar de încălcare gravă de către un stat membru a valorilor consacrate la articolul 2 din TUE nu privește numai statele membre individuale în care riscul se materializează, ci are un impact asupra naturii înseși a Uniunii și asupra drepturilor cetățenilor” și că „în pofida solicitărilor repetate adresate de Parlament autorităților ungare, de a lua măsurile necesare pentru a asigura că valorile Uniunii sunt respectate pe deplin în Ungaria, situația nu a fost abordată și persistă numeroase motive de îngrijorare”⁴⁴. Raportul este un punct de pornire pentru viitoare acțiuni ale Uniunii Europene relative la relațiile dintre democrație, statul de drept și drepturile omului, având consecințe politice evidente.

În continuare, propunerea de rezoluție descrie în detaliu contextele în care autoritățile maghiare au încălcat flagrant o serie de drepturi și libertăți fundamentale, garantate de Uniunea Europeană: independența sistemului judiciar și a altor instituții, confidențialitatea și protecția datelor, libertatea de exprimare, libertatea universitară, libertatea religioasă, libertatea de asociere, dreptul la egalitatea de tratament, drepturile fundamentale ale migranților, ale solicitanților de azil și ale refugiaților.

La data de 17 mai 2017, Parlamentul European a adoptat o altă rezoluție prin care cerea: „Activarea articolului 7(1). Deputații cer comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne să redacteze o rezoluție oficială ce va fi supusă la vot în plen; Guvernul maghiar să retragă legile împotriva azilanților și organizațiilor neguvernamentale și să ajungă la un acord cu autoritățile americane, astfel încât Universitatea Central Europeană să rămână în Budapesta ca instituție liberă; Comisia Europeană să monitorizeze strict utilizarea fondurilor UE de către guvernul maghiar, în special în domeniile azilului și migrației, comunicării publice, educației, incluziunii sociale”⁴⁵.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Parlamentul European, *Propunere de rezoluție a Parlamentului European privind o propunere prin care invită Consiliul să stabilească, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea* (2017/2131(INL)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_RO.pdf.

⁴⁵ Parlamentul European, *European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary*, P8_TA(2017)0216, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_EN.pdf, p. 5.

Finalmente, în cazul Ungariei a fost demarat procesul de activare a articolului 7(1) TUE, la data de 12 septembrie 2018. Rezoluția cuprinsă în Raportul Sargentini și-a îndeplinit obiectivul, la nivel procedural european. Domeniile în care se considera că Ungaria aplică politici neconforme cu cele ale Uniunii Europene, erau în număr mare: „funcționarea sistemului constituțional și electoral; independența justiției și a altor instituții și drepturile judecătorilor; corupția și conflictele de interese; protecția intimității și a datelor cu caracter privat; libertatea de exprimare; libertatea academică; libertatea religioasă; libertatea de asociere; dreptul la tratament egal; drepturile persoanelor aparținând minorităților, incluzând romii și evreii, și protecția împotriva afirmațiilor discriminatorii la adresa acestor minorități; drepturile fundamentale ale migranților, solicitanților de azil și refugiaților; drepturile economice și sociale.

În practică însă, aplicabilitatea reală a acestui instrument rămâne chestionabilă. Una dintre piedici este interpretarea articolului 2, care spune că „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați”⁴⁶. Sunt enumerate concepte foarte largi și, prin urmare, decizia finală în Consiliu poate avea un cert caracter politic. De asemenea, natura procesului decizional favorizează clar instituția cu grad ridicat de politizare, și anume Consiliul European. La acest nivel, ținând cont de maniera de interpretare a reprezentatului fiecărei țări și de lipsa de viziune comună asupra a ceea ce înseamnă ”democrație europeană”, posibilitatea de activare a articolului 7 este serios limitată.

Evoluția recentă demonstrează însă că există preocupări pentru crearea unui mecanism integrat pentru protejarea și garantarea statului de drept, a drepturilor și libertăților civile și a democrației atât ca sumă de proceduri formale cât și ca totalitate de idei, convingeri și comportamente de masă.

Sumarizând expunerea de argumente în favoarea adoptării unei reale culturi democratice în sfera politică și cea socială, autoarea propune, concret, crearea unui mecanism cuprinzător al Uniunii pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale, care să includă toți actorii relevanți.

⁴⁶ Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată), J.O. C202.

Prin urmare, corelând toate argumentele formulate de Raportul Veld, constatăm că se subsumează relației dintre capacitatea instituțiilor de a genera politici eficiente și nivelul de implicare a cetățenilor în procesul decizional european. Acestea depășesc domeniul consolidării democratice prin faptul că nu sunt aplicabile exclusiv țărilor care au parcurs o perioadă de regim nedemocratic; chiar și țările cu tradiție democratică sunt, la un moment dat, în situația de a reformula și a restabili valorile aflate în pericol de disoluție. În sens restrâns, conceptele propuse de prezenta cercetare sunt aplicabile Uniunii Europene, deoarece criteriul calitativ este analizabil pe cale științifică și am constatat existența unor decalaje între țările membre în această privință, a cultivării normelor și valorilor democrației.

Concluzii

Specificul regimului politic maghiar de la ora actuală demonstrează încă o dată că democrația nu este ireversibilă. În contextul orientării maselor către convingeri inegalitare, a afirmării superiorității națiunii față de comunitatea europeană, a pretinderii de drepturi suplimentare în raport cu celelalte state, democrația europeană se confruntă cu fisuri interne și cu un proces de eroziune dificil de anticipat și de combătut prin instrumentele politice și juridice deja existente.

Necesitatea de a se ajunge la un mecanism comun pentru protejarea valorilor democratice ale UE este în atenția unei bune părți a personalului politic. Demersul este de durată, întrucât ajungerea la un consens politic este dificilă. În interior există diferențe de viziune și de interpretare a valorilor menționate la articolul 2 din Tratatul Uniunii. Paradoxul este că tocmai acele țări care au avut parte de „revoluțiile de catifea” și au îmbrățișat principiile democratice sunt acum pe un fâgaș contra acelor fundamente ale libertății civile, egalității drepturilor individuale și colective, supremației legii. Grupul de la Vișegrad este într-o situație specială care impune corelarea anumitor concepte cum sunt calitatea democrației, democrația iliberală, autoritarism, abuz de putere.

Eficiența sistemului instituțional al Uniunii este decisivă în menținerea modelului democratic actual. Practica politică trebuie să dovedească adeziunea la valorile pe care pretinde că le apără. Sunt tot mai multe argumente în favoarea unei democrații europene transnaționale, accentuând oportunitatea și beneficiile pe care aceasta le-ar putea aduce. În principal, asocierile civice în plină dezvoltare, pe de o parte și organizarea instituțională a Uniunii conform Tratatului

de la Lisabona, având la bază repartiția echitabilă a atribuțiilor și puterilor între legislativ, executiv și judiciar sunt punctele forte evidențiate de autorii subscriși acestui curent de interpretare.

Jürgen Habermas este unul din susținătorii proeminenți ai eficacității unui regim democratic la scară europeană, motivând că este superior calitativ modelului democratic național: „Criza Uniunii Europene arată asimetria dintre capacitățile transnaționale de acțiune politică și socială și forțele economice dezvoltate la nivel transnațional. Dar recuperarea puterii reglatoare a politicii prin intermediul organizării transnaționale tot mai sofisticate aduce frecvent temeri legate de viitorul democrației naționale și al suveranității democratice, amenințate cu deposedarea de puterile executive ce operează independent la nivel global”⁴⁷. Habermas oferă modelul democratic al Uniunii Europene ca argument împotriva acestui defetism politic, cu scopul de a respinge afirmația că „o transnaționalizare a suveranității populare nu poate fi obținută fără o scădere a gradului de legitimare democratică”⁴⁸.

Habermas, în articolul citat, se focusează pe „trei componente ale oricărei politici democratice – libera și egala asociere legală dintre persoane, organizarea birocratică a acțiunii colective și solidaritatea civică în rolul de intermediar al integrării politice – pentru a dovedi că noua configurație a lor în plan european nu diminuează, în principiu, legitimarea democratică a noii politici de tip transnațional (...) și că partajarea suveranității între popoarele și cetățenii Europei trebuie să se reflecte mai bine într-o relație asimetrică între Consiliu și Parlament, în timp ce leadership-ul politic și mass-media trebuie să contribuie la o accepție într-un sens mai favorabil a solidarității civice”⁴⁹. Deci, în concepția lui Habermas, calitatea democrației este direct proporțională cu nivelul de coeziune socială și cu optimizarea relațiilor dintre cetățeni și personalul politic, mass-media fiind veriga de legătură.

Într-un alt articol pe aceeași temă, Habermas susține că transformarea Uniunii Europene într-o democrație transnațională este nu doar posibilă, dar și necesară. El argumentează că acest deziderat se poate îndeplini în așa fel încât „relațiile heterarhice dintre statele membre și federație să rămână intacte. Baza unei astfel de organizări stă în ideea unei Uniuni Europene constituită

⁴⁷ Jürgen Habermas, „The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law”, *The European Journal of International Law*, vol. 23, nr. 2, 2012, p. 1.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 1.

⁴⁹ *Idem*, p. 1.

printr-o dublă suveranitate – cea a cetățenilor europeni și cea a statelor componente”⁵⁰. El argumentează că distanțarea instituțiilor europene față de cetățeni, lipsa unei presiuni a societății civile asupra respectivelor structuri politice, lipsa unei inițiative cetățenești suficient de puternice sunt factori care împiedică, în contextul actual, construcția unei democrații europene funcționale.

Uniunea Europeană este „o entitate de natură *sui generis*, căreia statele membre i-au transferat o parte din puteri cu scopul de a crea o asociere economică și politică. Modul în care aceste competențe/puteri sunt divizate între instituțiile Uniunii și exercitate face parte de mult timp din preocupările factorilor de decizie politică, ale cercetătorilor și ale reprezentanților societății civile în aceeași măsură”⁵¹. În 2001, la summit-ul de la Laeken, Consiliul European scotea în evidență provocarea democratică cu care se confrunta Uniunea și totodată nevoia subsecventă de redefinire a balanței instituționale în vederea procesului de extindere care, ulterior, a dublat numărul de țări-membre⁵².

Consiliul a clarificat, în contextul respectiv, că legitimitatea Uniunii Europene se întemeiază pe valorile sale democratice, pe obiectivele sale, puterile pe care le deține și instrumentele aflate la dispoziția sa, precum și instituțiile sale democratice, transparente și eficiente. În același timp, oricum, s-a subliniat faptul că legitimitatea democratică și transparența celor trei instituții fundamentale – Comisia, Consiliul și Parlamentul – trebuie reîntărite, punându-se problema modului în care se pot menține echilibrul și controlul reciproc între instituțiile respective⁵³. Zece ani mai târziu, după două Convenții Europene și trei conferințe interguvernamentale, cancelarul Angela Merkel repeta necesitatea de a stabili un sistem instituțional funcțional și echilibrat, în discursul susținut la Colegiul Europei din Bruges⁵⁴. Ea accentua atunci importanța suportului popular pentru Uniune și instituțiile sale. În viziunea sa, UE avea nevoie de instituții care să-i ofere capacitatea de acțiune și considera că, după noul

⁵⁰ Jürgen Habermas, „Democracy in Europe. Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible”, *ARENA Working-Paper*, nr. 13, 2014, p. 5.

⁵¹ Ben Smulders, Katharina Eisele, „Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon”, *European Legal Studies*, College of Europe, nr. 4/2012, p. 4.

⁵² *Declarația de la Laeken*, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/european-council-meeting-in-laeken--presidency-conclusions-14-15-december-2001/>.

⁵³ *Declarația de la Laeken*, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/european-council-meeting-in-laeken--presidency-conclusions-14-15-december-2001/>.

⁵⁴ Angela Merkel, discurs susținut la ceremonia de deschidere a anului academic, Colegiul Europei din Bruges, Belgia, 2 noiembrie 2010.

cadrul instituțional introdus prin Tratatul de la Lisabona, „ne confruntăm cu întrebarea referitoare la eficiența și echilibrul jocului politic dintre instituții”⁵⁵.

S-a apreciat, în consecință, că imaginea unei instituții se schimbă în funcție de aspectul luat în considerare; cu alte cuvinte, este important în ce măsură se depun eforturi pentru a evalua, de exemplu, eficacitatea sau responsabilitatea politică a instituției respective⁵⁶. În lumina acestui raționament este dificilă o definiție clară a echilibrului instituțional în interiorul sistemului politic al Uniunii Europene și că mulți cercetători recunosc explicit „lipsa unui design instituțional la nivelul Uniunii Europene”⁵⁷.

Împotriva acestei abordări, autori precum Jean-Paul Jacqué definesc conceptul *checks-and-balances* ca fiind „principiul legislativ în baza căruia instituțiile Uniunii Europene trebuie să acționeze în limita puterilor lor, prevăzute în Tratatul de la Lisabona”⁵⁸. Din această perspectivă, s-a evidențiat că principiul respectiv „a fost utilizat de către Curtea Europeană de Justiție ca substitut pentru principiul separării puterilor, ce afirmă necesitatea protejării indivizilor în fața abuzurilor de putere, așa cum apare în viziunea clasică a lui Montesquieu”⁵⁹.

Comparativ cu separarea puterilor, „echilibrul instituțional ca principiu legislativ, la care Curtea de Justiție s-a referit pentru prima dată în 1958, susține faptul că este admis atât timp cât fiecare instituție nu își depășește puterile în detrimentul celorlalte. Această apreciere referitoare la *checks-and-balances* este esențial normativă și concentrată pe extinderile și limitările competențelor fiecărei instituții europene, așa cum sunt definite în Tratat; articolul 13 alin. 2 din Tratatul Uniunii Europene confirmă explicit această realitate sub regimul post-Lisabona”⁶⁰. În consecință, obiectivul menținerii unui *checks-and-balances* între instituțiile Uniunii Europene depinde foarte mult de modul în care decurge procesul decizional, care la rândul său este tributar tipului de vot folosit în interiorul fiecărei instituții implicate, precum și sistemului alocării puterilor și atribuțiilor pentru fiecare instituție.

Antagonismul dintre „suveranismul” regimului Orbán și direcțiile politicii de integrare a Uniunii Europene nu pare a avea o rezolvare pe cale strict juridică. Dezbaterile din Parlamentul European, adoptarea de rezoluții asupra caracterului „iliberal” al politicii premierului maghiar nu

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Helen Wallace, „The Council: An Institutional Chameleon?”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, nr. 15/2002, p. 327.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 327.

⁵⁸ Jean-Paul Jacqué, „The Principle of Institutional Balance”, *Common Market Law Review*, nr. 21/2004, p. 383-391.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 384.

⁶⁰ Ben Smulders, Katharina Eisele, *op.cit.*, p. 5.

pot avea de deplin efectul scontat; motivul este că instituțiile UE nu pot interveni în configurarea unui regim politic din oricare stat membru. Într-adevăr, adoptarea „Raportului Veld” și a „Raportului Sargentini” demonstrează că există un interes politic pentru o democrație europeană în care statele membre și cetățenii acestora să beneficieze de aceleași drepturi și libertăți, indiferent de țara de proveniență, dar politica internă poate submina obiectivele propuse la nivel european. Din acest motiv se poate afirma pe bună dreptate că Uniunea Europeană este expresia voinței țărilor fondatoare și a celor care au aderat ulterior, și că ea este rezultatul consensului dintre state, unele nedorind o aprofundare a integrării și a modelului democratic supranațional; pe de altă parte, sistemul politic al Uniunii are, într-o măsură limitată, pârghiile pentru a interveni atunci când drepturile stabilite de comun acord sunt încălcate de un stat membru. Aderarea la o structură politică de tipul Uniunii Europene aduce cu sine asumarea obligației de a respecta regulile comune.

În cazul Ungariei, autoritarismul cere de la sine tot autoritarism. Este un cerc vicios din care se poate ieși prin educație pentru democrație pe scară largă, la nivelul maselor. Cetățenii vor resimți efectele negative ale acestui regim doar atunci când vor avea termen de comparație și când alternativa europeană va fi considerată mai eficientă. Consolidarea democrației la nivel european este o cale de ieșire din reculul înregistrat în țări ca Ungaria și Polonia. Câteva mijloace practice ar fi: socializarea politică pe tema democrației și a avantajelor sale pentru individ și societate, crearea de forumuri cetățenești online, orientarea către eficiența politicilor publice și nu către personalizarea puterii.

Bibliografie:

AMATO, Giuliano (coord.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2007

CRAIG, Paul, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, Ed. Hamangiu, 2017

CRAIG, Paul, DE BURCA, Grainne, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999

DE LA ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil, „The Lisbon Compromise: A Synthesis between Community Method and Union *acquis*”, *Fordham International Law Journal*, nr. 31, 2007.

DEVUYST, Youri, „The European Union’s Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: Community Method and Democratic Deficit Reassessed”, *Georgetown Journal of International Law*, nr. 249, vol. 39(2), 2008

HABERMAS, Jürgen, „Democracy in Europe. Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible”, *ARENA Working-Paper*, nr. 13, 2014

HABERMAS, Jürgen, „The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law”, *The European Journal of International Law*, vol. 23, nr. 2, 2012

JACQUÉ, Jean-Paul, „The Principle of Institutional Balance”, *Common Market Law Review*, nr. 21, 2004

LENDVAI, Paul, *Ungaria lui Orbán*, Polirom, Iași, 2017

MAYORAL, Juan, „Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional changes regarding democratic government in the EU”, *European Union Democracy Observatory (EUDO)*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011

SMULDERS, Ben, EISELE, Katharina, „Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon”, *European Legal Studies*, nr. 4, 2012

TRATATUL privind Uniunea Europeană (versiune consolidată), J.O. C202

TRIDIMAS, Takis, „The Court of Justice and Judicial Activism”, *European Law Review*, nr. 21, 1996

VĂTĂMAN, Dan, *Dreptul Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2010

WALLACE, Helen, „The Council: An Institutional Chameleon?”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, nr. 15, 2002.

Surse online

„Hungary Internet Tax: A bit of Protest”, *The Economist*, 30.10.2014,
<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2014/10/hungarys-internet-tax>

„MAE: Discuție telefonică Aurescu- Szijjártó; tranzitarea Ungariei – permisă, în continuare, în aceleași condiții”, *Agerpres*, 29.08.2020,
<https://www.agerpres.ro/politica/2020/08/29/mae-discutie-telefonica-aurescu-szijj-rt-tranzitarea-ungariei-permisa-in-continuare-in-aceleasi-conditii--564165>

„Ungaria: Viktor Orban avertizează UE că „lucrurile nu mai pot continua așa”, 09.04.2018, *Digi 24*, <https://www.digi24.ro/stiri/externe/ue/ungaria-viktor-orban-avertizeaza-ue-ca-lucrurile-nu-mai-pot-continua-asa-909874>

BERTONCINI, Yves, Valentin, Kreiling, „Seminar on the Community Method – Elements of Synthesis”, *Notre Europe/BEPA*, februarie 2012, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/synthesiscommunitymethod_may2012_01.pdf

CADIS, Anamaria, HUMENIUC, Raisa, „Ungaria a închis toate granițele din cauza pandemiei de COVID-19”, *Mediafax*, 16.03.2020, <https://www.mediafax.ro/externe/ungaria-a-inchis-toate-granitele-din-cauza-pandemiei-de-covid-19-18991107>

COMISIA Europeană pentru Democrație prin Drept, „Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary”, *Venice Commission Opinion 720/2013*(17. 6. 2013)
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29012-e>

COMISIA EUROPEANĂ, „European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary”, comunicat de presă, 17.01.2012,
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm

DECLARAȚIA de la Laeken, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/european-council-meeting-in-laeken--presidency-conclusions-14-15-december-2001/>

EUR-LEX, http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=ro

<https://twitter.com/dreynders/status/1300727367451672578>

<https://twitter.com/zoltanspox/status/1272856405431717888>

Human Rights Watch, „Hungary: Media Law Endangers Press Freedom”, - 07.01.2011, <http://www.hrw.org/news/2011/01/07/hungarymedia-law-endangers-press-freedom>

Lehotai, Orsolya, „Hungary’s Democracy Is Still Under Threat”, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2020/07/17/hungary-democracy-still-under-threat-orban-state-public-health-emergency-decree/>

MAHONY, Honor, „Orbán wants to build 'illiberal' state“, EU Observer, 28. 7. 2014, <http://euobserver.com/political/125128>

MAKROVIC, Frank, „Hungary’s Internet Tax: Continuing to Undermind the Country’s Democratic Principles”, Visegrad Insight, 31.10.2014, <http://visegradinsight.eu/hungarys-internet-tax31102014>

PARLAMENTUL EUROPEAN, „Raportul conținând recomandări adresate Comisiei referitoare la crearea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale”, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0283+0+DOC+XML+V0//RO>

PARLAMENTUL EUROPEAN, European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary, P8_TA(2017)0216, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_EN.pdf

PARLAMENTUL EUROPEAN, Propunere de rezoluție a Parlamentului European privind o propunere prin care invită Consiliul să stabilească, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea (2017/2131(INL)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0032_RO.html

PONZANO, Paolo et al., „The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?”, Institut Jacques Delors Study&Research, nr. 89, ianuarie 2012, https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/commission_power_of_initiative_ne_feb2012_01.pdf

REPREZENTANȚA Comisiei Europene în România, 31.08.2020, <https://www.facebook.com/comisia.europeana.in.romania>

TRATATUL de la Lisabona, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.ro07.pdf>

TRATATUL de la Maastricht, <http://www.eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506...PDF>