

Principiul statului de drept și protecția drepturilor omului. Instrumente juridice europene versus interese politice conjuncturale

The Rule of Law principle and the human rights protection. European legal instruments versus conjunctural political interests

Snejana Sulima¹

Rezumat: Preeminența dreptului alături de protecția drepturilor omului, sunt două dintre principiile pe care se fondează societatea democratică, fiind totodată niște valori comune statelor europene, protejate de Uniunea Europeană și Consiliul Europei. Evoluțiile recente în viața politică a statelor membre din Est arată tendințe de neglijare a preeminenței dreptului, având totodată un impact negativ asupra eficienței protecției drepturilor fundamentale în aceste state. Dreptul european dispune de câteva instrumente juridice pentru a constrânge statele membre să respecte principiul statului de drept în cazul unor derapaje. Prezentul articol caută să aducă în discuție eficiența acestor instrumente în fața intereselor unor partide politice aflate la guvernare în statele estice.

Cuvinte-cheie: Preeminența dreptului; statul de drept; drepturile omului; dreptul european; Uniunea Europeană; Consiliul Europei; Europa de Est.

Abstract: The Rule of Law and the human rights protection are two of the founding principles of a democratic society, shared by European states and protected by the European Union and the Council of Europe. Recent evolutions in political life of member states from the East show a trend to neglect the Rule of Law, which induces a negative impact on the protection of fundamental rights in these countries. The European Law has some legal instruments to compel member states to respect the Rule of Law principle within their territory. This article tries to tackle the efficiency of these instruments against the interests of governing political parties in Eastern member countries.

Keywords: Rule of Law; human rights; European Law; European Union; Council of Europe; Eastern Europe.

Introducere

Principiul statului de drept, un concept larg utilizat în cadrul activității instituțiilor juridice, a devenit cu timpul un atribut inconturnabil al vieții politice

¹ Lector univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, email: snejanasulima@yahoo.com.

din statele europene. Apărut inițial în discursul savant al doctrinarilor juriști francezi² și germani³, principiul statului de drept (*État de droit* (fr.) sau *Rechtsstaat* (ger.)) s-a transformat în prezent într-un adevărat „standard internațional”⁴ constrângător pentru aceste state. Considerat drept caracteristică inerentă a unui regim democratic, principiul statului de drept este un element cheie în protecția drepturilor fundamentale ale persoanelor împotriva abuzurilor guvernanților. Fiind o parte importantă a dreptului pozitiv acest principiu dă, totodată, acces indivizilor la recursuri jurisdicționale pentru a putea contesta încălcarea drepturilor lor fundamentale, protejate atât prin instrumente juridice naționale cât și prin cele supranaționale, atunci când instanțele interne eșuează. Astfel, din punct de vedere formal, statul de drept este o componentă a regulilor de drept pozitiv cuprinzând totodată și partea procedurală a acestor reguli. Din perspectivă materială, acest principiu are menirea de a valorifica prin mijloace juridice atributele inerente ființei umane exercitând constrângerea necesară asupra autorităților pentru respectarea drepturilor fundamentale ale acesteia.

Nuanțări terminologice

În limbajul juridic european, pe lângă termenul de „stat de drept”, în aceeași perioadă, în sistemul anglo-saxon, își face loc conceptul de „preeminență a dreptului” (Rule of Law), sistematizat de către juristul A.V. Dicey⁵. Pentru a decela nuanțele terminologice care diferențiază cele două concepte vom lua drept bază originea lor în cele două sisteme prezente pe continentul european. Astfel, în timp ce noțiunea de preeminență a dreptului este produsul jurisprudenței, cea de stat de drept își găsește originea în constituțiile scrise. Observăm deci concordanța interpretării celor două concepte cu principiile ce caracterizează cele două sisteme juridice din care provin, respectiv, *Common Law* fondat pe o bază jurisprudențială și cel de sorginte romano-germanică care plasează o Lege fundamentală scrisă în vârful ierarhiei normelor codificate. Pe de o parte, teoria statului de drept se referă deci la subordonarea legii față de Constituție, Parlamentul legislator fiind constrâns să se conformeze în exercitarea puterii sale prevederilor Legii supreme. Pe de altă parte, logica preeminenței dreptului se fondează pe

² L. Duguit, *Le droit objectif et la loi positive*, Albert Fontemoing Editeur, Paris, 1901; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Bocard, 1930, t. III; M. Hauriou, *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Librairie Bloud & Gay, "Cahiers de la nouvelle journée 23", Paris, 1933; R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris 1922, Editions du CNRS, 1962.

³ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, traduction française par Ch. Eisemann, Paris, Dalloz, 1962; G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, Traduction française par G. Fardis, V. Giard & E. Briere Libraires-Editeurs, Paris, 1911.

⁴ J. Chevallier, *L'Etat de droit*, 6e édition, LGDJ, 2017, p. 9.

⁵ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Originally published 8th ed., Editura Macmillan, Londra, 1915.

autoritatea supremă a legii adoptate de Parlament, care la rândul lui poate fi subordonat doar suveranității politice a Națiunii⁶.

Deși cele două concepte au la bază fundamente diferite, în prezent, observăm o oarecare atenuare a diferențierii între ele, pornind de la funcțiile pe care le au în sistemele juridice în care s-au dezvoltat⁷. Mai mult decât atât, unele organizații europene⁸ le folosesc chiar în sinonimie. Astfel, Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția), care reunește în cadrul lucrărilor sale reprezentanți ai unor culturi juridice diferite, aparținând statelor membre, reamintește că preeminența dreptului este parte integrantă a unei societăți democratice impunând decidenților obligația de a trata toate persoanele în mod demn, egal și rațional, în respectarea dreptului și punând la dispoziția persoanelor căi de recurs pentru a contesta legalitatea unei decizii în fața unor jurisdicții independente și imparțiale, potrivit procedurii echitabile⁹. În fond, Comisia de la Veneția își asumă rolul de a apropia sistemele juridice ale statelor membre pornind de la un patrimoniu comun de valori constituționale. După ce experții ei au analizat mai multe definiții propuse de mai mulți autori, care vin din mai multe sisteme juridice, reprezentând mai multe culturi juridice, aceștia au considerat că noțiunea de stat de drept se sprijină pe „un drept sigur și previzibil, în care orice persoană are dreptul de a fi tratată de către decidenți în mod demn, egal și rațional, în respectarea dreptului existent și să dispună de căi de recurs pentru a contesta deciziile în fața unor jurisdicții independente și imparțiale, potrivit unei proceduri echitabile”¹⁰. Observăm deci că este vorba despre exact aceleași elemente care caracterizează preeminența dreptului într-un stat democratic. Această apropiere a interpretării în cadrul organizațiilor europene este pe deplin justificată de căutarea apropierei sistemelor juridice a țărilor reunite în cadrul lor. Atât la nivelul Consiliului Europei (CoE) cât și la nivelul Uniunii Europene (UE) avem acte cu valoare de lege supremă care limitează acțiunile statelor membre, dar și ale instituțiilor europene, în virtutea principiului preeminenței dreptului. Tratatul Uniunii împreună cu Carta Drepturilor Fundamentale a UE (CDFUE) formează cartea sa constituțională la care se vor raporta toți subiecții de drept ai Uniunii. Principiul statului de drept este valorificat pornind de la această supremație. În cadrul CoE atât Statutul cât și Convenția Europeană a Drepturilor Omului fac trimitere la respectarea principiului statului de drept.

În ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale, la nivelul UE această protecție s-a dezvoltat mai întâi pe cale pretoriană, începând de la primele

⁶ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 15.

⁷ A se vedea, printre altele, E. Carpano, *Etat de droit et droits européens*, Editura l'Harmattan, Paris, 2005.

⁸ A se vedea, spre exemplu, Comisia de la Veneția, *Rapport sur la prééminence du droit*, CDL-AD(2011)003rev.

⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2011)003rev, p. 5.

¹⁰ Comisia de la Veneția, *Liste des critères de l'État de droit*, CDL-AD(2016)007, Venise, 11-12.mars.2016, p. 7.

hotărâri pronunțate de Curtea de Justiție a Comunităților Europene și apoi progresiv, până la includerea acestei protecții în tratatele Uniunii. Principiul preeminenței dreptului este astfel valorificat pornind de la acest rol al judecătorului în interpretarea dreptului comunitar în raport cu actele de protecție a drepturilor omului, limitând astfel acțiunile subiecților de drept.

Unul dintre principiile de bază ale interpretării Convenției Europene a Drepturilor Omului de către Curtea de la Strasbourg este principiul interpretării evolutive. Convenția este un instrument interpretarea căruia evoluează în funcție de evoluția societăților în care se aplică, iar judecătorii Curții au căutat mereu să lărgască protecția drepturilor umane, chiar dincolo de dispozițiile expres prevăzute în textul inițial. Rolul judecătorilor europeni în consolidarea principiului preeminenței dreptului este deci unul incontestabil.

Observăm astfel că prin contribuția celor două organizații europene, CoE și UE, și mai ales a jurisdicțiilor lor, conceptualizarea celor două principii, „statul de drept” și „preeminența dreptului”, este alăturată în căutarea uniformizării interpretării dreptului european în țările membre. Având în vedere tendința de a pune un semn de echivalență între cele două concepte, în continuare, în acest articol, vom folosi ambii termeni cu valoare de sinonime, ținând cont totodată de particularitățile sistemelor în care fiecare dintre acești termeni își au originea.

Concilierea conceptelor în abordarea pozitivistă

În doctrină, autori care vin din culturi juridice diferite au căutat să pună în lumină inconsistența legăturii între preeminența dreptului și drepturile omului, mai ales atunci când acestea devin parte a dreptului pozitiv. După unii, în această situație, drepturile sunt susceptibile de a fi revizuite sau chiar abrogate și deci nu ar putea să-și îndeplinească funcția de garantare a autolimitării¹¹, specifică sistemului ghidat de preeminența dreptului. O analiză critică a ideii general acceptate, cel puțin la nivelul statelor europene, care se referă la evidența garantării drepturilor omului într-un stat de drept, relevă imposibilitatea juridică de a concepe un stat supus unui drept preexistent și/ sau superior acestuia. Această constatare se deduce din imposibilitatea de a supune simultan toate organele statului autorității dreptului, în măsura în care, întotdeauna, va exista un organ care să dispună de puterea juridică de a se pronunța în ultimă instanță, făcând astfel să prevaleze voința sa juridică prin interpretarea dreptului¹². Mulți sunt autorii aparținând unor școli diferite de gândire care au căutat să reveleze neconcordanța între cele două concepte¹³ sau chiar amprenta distructivă pe care o lasă principiul

¹¹ K. Tuori, *L'État de droit*, in M. Troper, et D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel: Théorie de la Constitution*, Editura Dalloz, Paris, 2012, p. 663.

¹² A se vedea în acest sens E. Millard. *L'Etat de droit: Idéologie contemporaine de la démocratie*, in J.M. Février & P. Cabanel, *Question de démocratie*, Presses universitaires du Mirail, 2001, pp. 415-443.

¹³ În acest sens a se vedea, printre altele, analiza propusă de C. Romainville în *La protection de l'État de droit par la Convention européenne des droits de l'homme – La*

controlului legii de către judecător în numele protecției drepturilor omului asupra teoriei statului de drept¹⁴.

Abordarea dreptului din perspectivă pozitivistă, în lumina condițiilor prezente, în care se înscrie alăturarea celor două principii, „statul de drept” și „protecția drepturilor omului”, în limbajul juridico-politic european justifică totuși cercetarea influențelor lor reciproce în continuare. Pe de o parte, preeminența dreptului a devenit un instrument utilizat de Curtea de la Strasbourg pentru a extinde interpretarea Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO). Pe de altă parte, dreptul european al drepturilor omului participă la protecția statului de drept limitând puterea statelor. Drepturile fundamentale recunoscute indivizilor de instrumentele internaționale creează posibilitatea pentru aceștia de a se opune autorităților naționale atunci când consideră că le sunt încălcate drepturile. Mai mult decât atât, autoritățile statului au obligația de a garanta aceste drepturi. În această cheie de lectură, principiul statului de drept afirmă întâietatea individului în organizarea social-politică, statul devenind un instrument care servește protecției drepturilor și libertăților acestuia.

Atât Consiliul Europei cât și Uniunea Europeană plasează, prin tratatele lor constitutive, ambele principii în rândul valorilor comune, împărtășite de toate statele membre. Totodată, aceste valori reprezintă un liant puternic al statelor în cadrul ambelor organizații europene. Cu toate acestea, în ultimii ani, observăm apariția unor pericole majore pe care le implică neglijarea acestor principii în unele state europene, mai ales în Est, pentru relațiile între statele comunităților din care fac parte. În aceste condiții mai putem vorbi despre valori comune? Sau suntem în prezența (re)apariției unor clivaje care ar putea diviza Estul și Vestul, reactivând linii vechi de fractură între cele două părți ale Europei? Ne interesează deci să identificăm mijloacele juridice de care dispune comunitatea statelor europene, aplicabile în cadrul structurilor supranaționale, pentru protecția preeminenței dreptului și prin aceasta a drepturilor fundamentale pe teritoriul statelor membre. Vom porni de la ipoteza că principiul statului de drept reprezintă un instrument eficient în protecția drepturilor omului, impactul căruia este stimulat prin intervenția jurisdicțiilor europene supranaționale. Cu toate acestea, jocurile politice ale unor lideri din statele membre pun adesea în pericol preeminența dreptului pe teritoriul statelor lor, degradând prin aceasta protecția drepturilor și libertăților fundamentale. Analiza noastră se va limita la statele post-comuniste din Europa de Est care sunt membre ale Uniunii Europene cât și ale Consiliului Europei și, în special, la cele în care respectarea preeminenței dreptului a suscitât semne de întrebare în cadrul ambelor organizații.

Potrivit jurisdicțiilor europene, principiul preeminenței dreptului a devenit un stimulator incontestabil în lărgirea protecției drepturilor omului în statele europene (1). Cu toate acestea, autoritățile din unele state membre, mai ales în

Cour européenne et l'exigence de légalité, Revue des droits et libertés fondamentaux, chron. n°33/ 2019, pp. 2-3.

¹⁴ J. Chevalier, *L'Etat de droit*, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1988, p. 345.

estul Europei, caută diferite mijloace prin care să impună un control asupra jurisdicțiilor naționale, încălcând prin aceasta principiul statului de drept (2). Pentru a induce responsabilizarea autorităților care neglijează acest principiu și astfel pun în pericol protecția drepturilor și libertăților pe teritoriul statelor lor, Uniunea Europeană dispune de câteva instrumente juridice a căror eficiență este însă dependentă, în anumite cazuri, de voința politică unanimă a statelor membre (3).

1. Principiul statului de drept – stimulator al protecției drepturilor omului

Școala dreptului natural (*jusnaturalismul*) a jucat un rol incontestabil încă din secolele XVII-XVIII în construcția statului. În aceeași perioadă, se dezvoltă ideea susținută de *jusnaturaliști* conform căreia persoana este preexistentă statului, produs al unui „contract social”, încheiat în interesul și pentru utilitatea celor două părți: statul și individul. În această logică, individul, în calitate de ființă umană, este considerat deținătorul unor drepturi pe care statul are obligația să le garanteze. Această teoretizare a statului se vede concretizată prin revoluția americană și cea franceză de la sfârșitul secolului XVIII, care au dus la crearea unor state fondate pe o Constituție¹⁵ și care, totodată, valorifică drepturile și libertățile individuale prin cele două declarații consacrate¹⁶. Transformările ulterioare ale statelor au implicat conturarea unei viziuni noi asupra drepturilor omului în secolele următoare. Peste viziunea tradițională de „drepturi-libertăți” se suprapune ideea de „drepturi-creanțe”¹⁷ exigibile statelor din partea individului. Relația construită astfel produce o interdependență între cele două principii: în timp ce statul a devenit garantul drepturilor omului, aceste drepturi reprezintă un instrument de limitare a puterii statului. Astfel, reglementările care protejează drepturile omului, atât la nivel național (Constituțiile), cât și la nivel internațional (CEDO, CDFUE), au devenit totodată instrumente de consolidare a preeminenței dreptului. Jurisdicțiile care au competență în a controla punerea în aplicare și respectarea acestor instrumente fac trimitere în mod constant la principiul statului de drept în activitatea lor.

Internaționalizarea principiilor statului de drept și a protecției drepturilor omului s-a produs în Europa mai ales prin intermediul Consiliului Europei și al Uniunii Europene. Revizuirea Tratatului Uniunii Europene (TUE) de la Amsterdam introduce articolul 6 paragraf 1 potrivit căruia „Uniunea este fondată pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și statul de drept, principii care sunt comune statelor membre”. Alineatul 2 din Preambulul CDFUE prevede la rândul lui că Uniunea „se sprijină pe principiul democrației și a statului de drept”. În prezent, după revizuirea de la Lisabona, TUE prevede la articolul 2 valorile pe care se întemeiază

¹⁵ Constituția americană din 17 septembrie 1787 și cea franceză din 3 septembrie 1971.

¹⁶ În Franța – Déclaration des droits de l’homme et du citoyen (26 august 1789); în Statele Unite – Bill of Rights (25 septembrie 1789, ratificată la 15 decembrie 1791).

¹⁷ J. Chevalliers, Propos introductif à l’ouvrage de D. Lochak (dir.), *Mutations de l’Etat et protection des droits de l’homme*, Presses Universitaire, Paris, 2007, p. 15.

Uniunea: respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori fiind „comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați”. Articolul 7 din același tratat include sancțiuni în cazul încălcării valorilor europene, respectarea cărora a devenit o condiție prealabilă pentru aderarea unor noi state, în conformitate cu articolul 49 din TUE.

În interpretarea CEDO, Curtea de la Strasbourg se supune regulilor generale de interpretare a tratatelor definite prin articolele 31-33 din Convenția de la Viena, din 23 mai 1969¹⁸. Totodată, Curtea a dezvoltat o serie de principii și metode proprii de interpretare prin care a încercat constant să amplifice protecția oferită de CEDO. Printre conceptele amplificatoare dezvoltate de Curte, care stau la baza interpretării progresiste¹⁹ a Convenției, se regăsesc: preeminența dreptului, autonomia interpretării termenilor Convenției, principiul nediscriminării, obligațiile pozitive, interpretarea restrânsă a restricțiilor, speranța legitimă și autonomia personală²⁰.

În jurisprudența sa, Curtea a făcut referire în mod constant la principiul preeminenței dreptului care „iradiază întreaga Convenție”²¹, ceea ce l-a transformat într-un instrument privilegiat de interpretare extensivă a Convenției, fiind un atribut inherent tuturor articolelor sale. Acest principiu, așa cum a fost interpretat în numeroase rânduri de către Curte, se opune intervențiilor arbitrare ale autorităților publice din statele membre în detrimentul drepturilor protejate de Convenție. Astfel, în cauze precum *Silver*²² sau *Malone*²³ Curtea reiterează exigența generală a unei protecții adecvate a drepturilor umane opunându-se imixtiunilor arbitrare din partea puterii publice în drepturile garantate de Convenție.

Printre drepturile asociate în mod evident preeminenței dreptului se numără mai ales cele care oferă garanții jurisdicționale precum: dreptul de acces la justiție, dreptul la un judecător competent din perspectiva legii, dreptul de a fi ascultat, dreptul *non bis in idem*, neretroactivitatea măsurilor juridice defavorabile, dreptul la un recurs efectiv, prezumția de nevinovăție, precum și dreptul

¹⁸ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 21 februarie 1975 în cauza *Golder c. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*. Hotărârile și deciziile Curții sunt disponibile, integral, la adresa: <http://hudoc.echr.coe.int>.

¹⁹ J.-P. Marguénaud, *La Cour Européenne des Droits de l'Homme*, 4^e éd., Dalloz, Paris, 2008, p. 38.

²⁰ *Ibidem*, pp. 38-48.

²¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 8 iunie 1976 în cauza *Engel și alții c. Olanda*.

²² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 25 martie 1983 în cauza *Silver și alții c. Regatul Unit*.

²³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 4 august în cauza *Malone c. Regatul Unit*.

la un proces echitabil în ansamblu²⁴. Acest principiu impune totodată exigențe clare în privința exercitării serviciilor juridice cu privire la legalitate (prevăzute de lege) și capacitate (în fapt)²⁵. Prin urmare, drepturile protejate de Convenție implică un control al Curții Europene asupra legalității precum și al proporționalității măsurilor luate de autoritățile naționale. Astfel, în aplicarea articolelor 5, 7, 8, 9, 10 și 11 Curtea se va asigura că autoritățile naționale se supun legii, garantând previzibilitatea legii și securitatea juridică în acord cu preeminența dreptului²⁶. Totodată, în aplicarea articolului 18 din Convenție, judecătorul european va putea merge mai departe, controlând dincolo de legalitatea internă, motivele de fapt care au condus autoritățile la aplicarea unor restricții.

În ceea ce privește Curtea de la Luxembourg, începând cu hotărârea *Verzii c. Parlament*, aceasta face trimitere la statul de drept considerând comunitatea o „comunitate de drept” în cadrul căreia nici statele membre și nici instituțiile nu pot evita controlul conformității actelor lor cu tratatele constitutive²⁷. Totuși, până spre anii 2000 invocarea acestui principiu este relativ rară, chiar dacă acest concept se bucură de o puternică autoritate în limbajul instituțiilor europene. Începând cu mijlocul anilor 2000, Curtea de Justiție constată tot mai des pericole reale pentru respectarea acestui principiu în țările membre ale Uniunii.

2. Limitarea principiului preeminenței dreptului și încălcarea drepturilor omului sub impactul intereselor politice conjuncturale în Europa de Est

Toate statele membre au obligația de a respecta, promova și proteja valorile Uniunii Europene și ale Consiliului Europei în conformitate cu actele fundamentale ale acestor organizații. Cu toate acestea, în ultimii ani, evoluția politică din unele țări membre a pus în pericol respectarea valorilor europene, mai ales a statului de drept, limitând totodată protecția drepturilor fundamentale. Dacă la începutul anilor 1990, cvasitotalitatea țărilor din Europa de Est căuta să se alinieze rapid la principiile promovate de organizațiile europene în căutarea unui loc printre membrii acestor organizații, după douăzeci de ani, observăm o turnură diferită în multe dintre aceste țări, sub influența unor jocuri politice conjuncturale. În această parte a Europei, principiile democratice urmau să fie înrădăcinate sub influența dreptului pozitiv, împrumutat masiv la începutul tranziției. Totuși, în ciuda unui cadru legal favorabil protecției preeminenței dreptului și a drepturilor omului, derapajele recente ale unor lideri politici din Est susținuți de

²⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2011)003rev, p. 13.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Pentru toate aceste articole a se vedea, printre multe alte hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, *Ismoilov c. Rusia*, din 24 aprilie 2008, §137; *Assanidze c. Georgia*, din 8 aprilie 2004, § 171; *Winterwerp c. Olanda*, din 24 octombrie 1979, §§39 și 45; *Merabashvili c. Georgia*, din 28 noiembrie 2017, §186; *C.R. c. Regatul Unit*, din 22 noiembrie 1995, §34; *Streletz și alții c. Germania*, din 22 martie 2001, §87.

²⁷ Curtea de Justiție a Comunităților Europene, Hotărârea din 23 aprilie 1986 în cauza *Les Verts c. Parlement*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, pct. 23.

partide puternice la guvernare, arată slaba asimilare a acestor principii. Mai mult decât atât, în ultimii ani, în căutarea unor factori de influență negativă pentru a justifica eșecurile la guvernare, aceste partide își îndreaptă criticele spre „constrângerile” organizațiilor europene. Totodată, sub fațada unor reforme impuse de aceste organizații, de fapt, sunt aplicate manevre legislative prin care se caută restrângerea independenței justiției și controlul surselor de media. În alte cazuri, pretextul reformelor aplicate de guvernanți ar fi „voința poporului”²⁸, în acord cu niște „valori tradiționale”, adesea în contradicție cu cele europene. În consecință, manipulările legislative pun în pericol preeminența dreptului în aceste țări, slăbesc protecția drepturilor omului pe teritoriul lor și pun sub semnul întrebării democrația regimului lor politic. Aceste manevre sunt însă lipsite de legalitate din dublă perspectivă fiind în contradicție atât cu legislația europeană, cât și cu dispozițiile Constituțiilor naționale.

Pentru a valorifica protecția drepturilor umane, principiul statului de drept se sprijină pe cel puțin doi piloni fundamentali: independența justiției și libertatea de exprimare. Atât justiția, cât și presa au fost instrumentalizate în scopuri politice de către lideri cu tendințe autoritare în țări din Europa de Est, constituind ținta unor reforme criticate de instituțiile europene pentru impactul lor negativ asupra valorilor comune protejate de dreptul UE precum și de cel al Consiliul European. Pașii urmați de acești lideri vizează anihilarea tuturor mijloacelor de opoziție față de putere precum justiția, presa, mediul academic sau sindicatele. În Ungaria, după victoria înregistrată de o coaliție de centru-dreapta formată din Fidesz²⁹ și KDNP³⁰ încep o serie de reforme care au avut scopul de a limita toți acești factori de influență în societate. Revizuire constituțională și adoptarea unor legi privind media, reforma universitară, scăderea vârstei de pensionare a judecătorilor, nominalizările în cadrul agenției de protecție a datelor au indus îngrijorări la nivelul instituțiilor UE³¹. Curtea constituțională ungară și Curtea supremă au fost de asemenea ținta unor reforme care au pus în pericol protecția statului de drept și funcționarea sistemului democratic în această țară³². În iulie și septembrie

²⁸ M. Strzelecki, *Poland Starts Ad Campaign to Back Court Overhaul Disputed in EU*, Bloomberg, 8 September 2017.

²⁹ Este vorba despre Alianța tinerilor democrați (*Flatal DEMokraták SZövetsége*) un partid creat în Ungaria în anul 1988.

³⁰ Partidul Popular Creștin Democrat (*Kereszténydemokrata Néppárt*) a fost creat în Ungaria în anul 1944 și refondat în 1989.

³¹ *Statement from the President of the European Commission and the Secretary General of the Council of Europe on the vote by the Hungarian Parliament of the Fourth amendment to the Hungarian Fundamental Law*, 11.mars.2013; Comisia de la Veneția, *Avis sur trois questions juridiques découlant du processus de rédaction de la nouvelle Constitution hongroise*, CDL-AD(2011)001; *Avis concernant les lois cardinales (organiques) sur le pouvoir judiciaire*, CDL-AD(2012)020.

³² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 23 iunie 2016 în cauza *Baka c. Ungaria*. În același sens Comitetul ONU pentru Drepturile Omului și-a exprimat îngrijorarea cu privire la reforma Curții Constituționale a Ungariei, a se vedea Comité

2015, Parlamentul ungar a adoptat o serie de amendamente la reglementările privind azilul, codul penal și de procedură penală, frontiera și apărarea națională, prin care se încalcă prevederile CDFUE³³. Revizuirea legislației ungare cu privire la media a suscitât îngrijorarea majoră a profesioniștilor din media cu privire la independența canalelor publice de media³⁴. Noul sistem de justiție administrativă, plasat sub autoritatea Primului ministru a determinat același tip de reacții negative din partea Comisiei de la Veneția³⁵.

În Polonia, după câștigarea alegerilor de către PiS³⁶ în 2015, o serie de reforme asupra justiției au determinat critici justificate în mod constant din partea instituțiilor europene. Începând cu 2016, Tribunalul constituțional polonez și-a văzut reduse mai întâi puterile jurisdicționale și bugetul și apoi chiar modul de funcționare³⁷. După neutralizarea Tribunalului constituțional, majoritatea parlamentară formată din același partid a aplicat o serie de reforme asupra Curții supreme³⁸, Consiliului național al magistraturii³⁹ și jurisdicțiilor ordinare⁴⁰, toate urmărind să permită controlul asupra justiției de către această majoritate.

Reformele din ultimii ani asupra sistemelor judiciare din Bulgaria⁴¹, România⁴² sau Slovacia⁴³ au atras reacții critice din partea Consiliului Europei și a UE pentru aceleași efecte negative asupra respectării statului de drept.

des droits de l'homme, Observations finales concernant le sixième rapport de la Hongrie, CCPR/C/HUN/CO/6, 9 mai 2018.

³³ Parlamentul European, Resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary (2015/2935(RSP)), pct. G.

³⁴ Comisia de la Veneția, *Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie*, Venise, 19-20 juin 2015, CDL-AD(2015)015-f, pct. 83; Comisia de la Veneția, *Preliminary Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on Freedom of the Press and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary*, pct. 84.

³⁵ Comisia de la Veneția, *Avis du 18.mars.2019 sur la loi relative aux juridictions administratives et loi relative a l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires*, CDL-AD(2019)004.

³⁶ Partidul Lege și Justiție (*Prawo i Sprawiedliwość*) a fost creat în Polonia în anul 2001.

³⁷ A se vedea în acest sens, printre altele, L. Laithierm, *L'Union européenne, une Union de droit? Analyse de la portée du modèle de l'État de droit lors du récent épisode des réformes judiciaires polonaises*, RDLF, 2019 chron. n°42.

³⁸ Scăderea vârstei de pensionare a judecătorilor de la 70 la 65 de ani a permis înlăturarea prin pensionare a 27 de judecători dintre cei 72 de judecători ai Curții Supreme Poloneze, printre care și președinta acestei instanțe.

³⁹ Membrii CNM trebuiau aleși prin vot cu majoritate simplă de către Dietă (Parlamentul polonez) și nu aleși de către judecători.

⁴⁰ Ministrul Justiției dobândește competența de a numi și demite președinții instanțelor ordinare.

⁴¹ În acest sens a se vedea documentele emise de către Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)022, 23/10/2015, *Opinion on the draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of the Judiciary) of the Republic of Bulgaria*, adopted by the

Partide naționaliste și/ sau populiste ajunse la guvernare în unele dintre țările estice, în tendințele lor de reforme liberticide, încearcă să restabilească un control asupra corpului femeilor, reduse la funcția lor reproductivă, ceea ce devine o prioritate justificată de contextul descreșterii populației în aceste țări (Ungaria, Polonia, România). Aici se observă un apel constant la întoarcerea spre o „democrație creștină de tip vechi”, fondată pe familie, în care femeia creștină, purtătoare a vocației de mamă, este gata de sacrificiu, fără a lua în considerare „vocația de tată”⁴⁴ în aceste discursuri. Naționalismul astfel promovat opune „tradiția creștină” și „familia tradițională” Europei „ateiste”, favorabilă minorităților LGBT și feministelor⁴⁵.

În țările estice unde minoritățile etnice sunt mai numeroase, ele sunt adesea ținta discursurilor rasiste din partea unor forțe politice radicale. În ciuda unor progrese în protecția drepturilor romilor, în principal sub influența jurisprudenței CEDO, aceștia suportă în continuare o atitudine puternic discriminatorie în multe dintre aceste state (Ungaria, Croația, Bulgaria, România, Slovacia)⁴⁶. Creșterea fluxurilor migratorii spre Europa a radicalizat și mai mult

Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015); CDL-AD(2017)018, 09/10/2017, Bulgaria – Opinion on the Judicial System Act, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session, Venice, 6-7.10.2017.

⁴² Comisia de la Veneția, *Avis sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale*, 19-20 octobre 2018, CDL-AD (2018) 021; *Avis sur les projets d'amendements de la loi n°303/2004 sur le statut des juges et des procureurs*, la loi n°304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n°317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, 19-20 octobre 2018, CDL-AD (2018) 017; Parlamentul European, *Résolution du 13 novembre 2018 sur l'Etat de droit en Roumanie*, 2018/2844 (RSP).

⁴³ Comisia de la Veneția, *Opinion on the procedure for appointing judges to the Constitutional Court in times of the Presidential transition in the Slovak Republic*, CDL-AD(2014)015, 13/06/2014; Comisia de la Veneția, Slovak Republic, *Opinion on questions relating to the appointment of Judges of the Constitutional Court*, CDL-AD(2017)001 13/03/2017; Parlamentul European, *Resolution on the situation of the rule of law and the fight against corruption in the EU, specifically in Malta and Slovakia* (2018/2965(RSP)).

⁴⁴ P. Gradwohl, *Hongrie. Retour aux valeurs horthystes à l'heure de la menace des «migrants»?* In O. Da Lage (dir.), *op. cit.*, p. 383.

⁴⁵ În acest sens a se vedea, spre exemplu, B. Vida, *New waves of anti-sexual and reproductive health and rights strategies in the European Union: the anti-gender discourse in Hungary*, *Sexual and Reproductive Health Matters*, 2019, 13-16, DOI: 10.1080/26410397.2019.1610281; Heinrich Böll Foundation (ed.), *Anti-Gender Movements on the Rise? Strategising for Gender Equality in Central and Eastern Europe*, Publication series on Democracy, Volume 38, 2015.

⁴⁶ În acest sens a se vedea, printre multe altele, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârile pronunțate în cauzele *Moldovan și alții c. România* (12 iulie 2005); *Šečić c. Croația* (31 mai 2007); *Angelova și Aliev c. Bulgaria* (26 iulie 2007); *Cobzaru c. România* (26 iulie 2007); *Stoica c. România* (4 martie 2008); *Beganović c. Croația* (25 iunie 2009); *Seidova c. Bulgaria* (18 noiembrie 2010); *Soare și alții c. România* (22 februarie 2011); *Dimitrova și alții c. Bulgaria* (27 ianuarie 2011); *V.C. c. Slovacia* (8 noiembrie 2011);

discursurile naționaliste, chiar dacă aceste țări sunt aproape întotdeauna teritorii de tranziție pentru migranți și nu de destinație. Politicile lor cu privire la migrație sunt puternic represive, străinii care cer azil sunt cel mai des plasați în centre de primire închise, unde suportă un adevărat regim de detenție. Aici unele partide politice sunt în mod deschis xenofobe, anti-musulmane și anti-rome⁴⁷.

Deși în cadrul procesului de aderare la Uniunea Europeană statele post-comuniste au fost intens verificate, inclusiv din perspectiva alinierii lor la valorile europene, în perioada de după aderare, se poate observa incapacitatea acestora de a aprofunda valorile în chestiune, la care au aderat formal, constrânși de exigențele conjuncturale.

3. Eficiența mecanismelor europene în protecția statului de drept și a drepturilor omului în statele membre

Cu scopul de a proteja și promova principiul statului de drept Consiliul Europei desfășoară acțiuni complexe, bazându-se pe activitatea mai multor organe, precum Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Comisarul pentru drepturilor omului, Comisia europeană pentru democrație prin drept, Comisia europeană pentru eficacitatea justiției, Consiliul consultativ pentru judecătorii europeni (CCJE), Grupul statelor împotriva corupției (GRECO) ș.a. O parte dintre aceste organe au ca atribuții principale sau adiacente protecția și promovarea drepturilor omului în statele membre.

Preeminența dreptului a fost menționată mai întâi ca un „principiu” de bază al Uniunii Europene prin Tratatul de la Amsterdam. Prin Tratatul de la Lisabona acest principiu devine o „valoare” a Uniunii. Potrivit unor autori⁴⁸, această „turnură lingvistică” are menirea de a-i da o conotație constituțională. Mai mult decât atât, „valorile” includ și o componentă de ghidare în procesul de decizie spre un comportament „corect” din punct de vedere etic. Această componentă etică este concretizată prin intervenția normelor de drept cu ajutorul cărora valorile își fac loc în sistemul juridic⁴⁹. În prezent, principiul statului de drept, alături de celelalte valori fundamentale ale a UE, beneficiază de un dublu mecanism de control, *a priori* și *a posteriori*, în conformitate cu prevederile TUE. Astfel, pe de o parte, potrivit articolului 49 din TUE, acceptarea noilor candidaturi la aderare este condiționată în mod explicit de protecția și promovarea valorilor comune prevăzute la articolul 2 din același tratat. Pe de altă parte, articolul 7 din TUE prevede un mecanism de control politic privind respectarea valorilor UE de către statele membre.

Koky și alții c. Slovacia (12 iunie 2012); *Balays c. Ungaria* (20 octombrie 2015); *Adam c. Slovacia* (26 iulie 2016); *Lingurar și alții c. România* (16 octombrie 2018) ș.a.

⁴⁷ Libertate și Democrație directă (SPD) în Cehia, Uniunea națională Ataka în Bulgaria, Partidul popular Slovacia Noastră în Slovacia sau Fidesz în Ungaria.

⁴⁸ W. Schroeder, *The European Union and the Rule of Law – State of Affairs and Ways of Strengthening*, in W. Schroeder (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Hart Publishing, Londra, 2016, p. 12.

⁴⁹ *Ibidem*.

3.1. Cadrul juridic al Uniunii Europene

În anul 2014, Comisia Europeană (în continuare Comisia) a publicat un nou cadru al UE pentru a consolida statul de drept care reprezintă „piatra de temelie a oricărei democrații constituționale moderne” și una dintre valorile fundamentale pe care se sprijină Uniunea⁵⁰. Obiectivul acestui cadru nou este de a permite Comisiei să găsească prin dialogul inițiat cu statele membre soluții adecvate pentru a împiedica apariția unui pericol sistemic care s-ar putea transforma în risc clar de încălcare a valorilor în sensul articolului 7 din TUE. Este vorba despre situații în care „ordinea politică, instituțională și/ sau juridică a unui stat membru, structura sa constituțională, separația puterilor, independența sau imparțialitatea puterii judecătorești sau a sistemului de control jurisdicțional, inclusiv justiția constituțională, atunci când există”⁵¹, sunt amenințate. Amenințarea poate fi provocată, spre exemplu, de adoptarea unor noi măsuri sau prin existența unor practici răspândite în cadrul autorităților publice, fără ca justițiabilii să dispună de căi de recurs la nivel național împotriva acestor măsuri sau practici.

În protejarea statului de drept rolul judecătorului este esențial. Validitatea unei manifestări de voință publică sau individuală este condiționată de conformitatea acesteia cu regula juridică, controlabilă prin recurgerea la judecător, „singura instanță investită cu puterea de a pronunța dreptul cu forță de adevăr juridic”⁵², în acord cu principiul statului de drept. În dreptul european, dreptul de recurs la judecător este protejat prin mai multe instrumente, printre care CEDO (art. 13) și CDFUE (art. 47) ocupă un loc foarte important. Acest principiu a fost „constituționalizat” în țările europene prin introducerea unor dispoziții privind protecția dreptului la un recurs efectiv în Legile lor fundamentale. În sensul dreptului pozitiv european, potrivit acestui principiu autoritățile publice trebuie să acționeze întotdeauna în limitele fixate de lege, în conformitate cu valorile democrației și drepturilor omului și sub controlul unor jurisdicții independente și imparțiale⁵³. Preeminența dreptului este cea care dă încredere cetățenilor în instituțiile publice având o incidență directă asupra vieții fiecărui cetățean. Aceasta este totodată și o condiție prealabilă pentru a asigura un tratament echitabil al indivizilor în fața legii, precum și apărarea drepturilor lor individuale împotriva abuzurilor din partea autorităților publice. Respectarea acestui principiu este deci esențială pentru a da încredere cetățenilor în instituțiile publice, dar și pentru a garanta independența și imparțialitatea jurisdicțiilor. Totodată, existența unui control jurisdicțional efectiv „este inerent existenței unui stat de drept”⁵⁴.

⁵⁰ Comisia Europeană, *Communication de la Commission au Parlamentul European et au Conseil. Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*, Strasbourg, 11.03.2014, COM(2014) 158 final.

⁵¹ Idem, pt. 4.1.

⁵² B. Luisin, *Le mythe de l'Etat de droit, L'Etat de droit rétrospectivement*, Civitas Europa 2016/2 (N° 37), p. 158.

⁵³ Comisia Europeană, COM(2014) 158 final.

⁵⁴ Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea pronunțată în cauza, *Rosneft*, C-72/15.

La nivelul UE, Comisia, în calitate de gardian al tratatelor, este deci cea care va reacționa în prima etapă. Curtea de Justiție are competența de a se pronunța asupra principiului preeminenței dreptului de către statele membre, precum și de către instituțiile Uniunii. Potrivit jurisprudenței sale, statul de drept cuprinde întăietatea dreptului, echilibrul instituțional, controlul jurisdicțional, drepturile fundamentale procedurale, inclusiv dreptul la recurs precum și principiul egalității și proporționalității⁵⁵. Parlamentul European (în continuare Parlamentul) de asemenea s-a pronunțat prin numeroase rezoluții asupra situației protecției statului de drept în cadrul UE, în ansamblu, sau în unele dintre statele sale membre⁵⁶. Criteriile luate în considerare de către Comisia Europeană pentru a caracteriza statul de drept sunt cele definite de Comisia de la Veneția în raportul său din 2011⁵⁷. Aceste criterii sunt: legalitatea, securitatea juridică, prevenirea abuzului puterii, egalitatea în fața legii, nediscriminarea și accesul la justiție. Toate aceste criterii permit evaluarea respectării preeminenței dreptului într-un anumit stat.

După evaluarea sa, în măsura în care Comisia constată niște amenințări reale cu privire la respectarea preeminenței dreptului într-un stat, aceasta va face niște recomandări și va supraveghea punerea în aplicare a acestora de către statul în chestiune. Dacă ulterior recomandările Comisiei nu sunt luate în considerare aceasta poate cere activarea articolului 7 din TUE care declanșează un mecanism de prevenție și unul de sancționare a statului în chestiune.

În ceea ce privește măsurile preventive, potrivit articolului 7 paragraf 1, alerta privind un risc clar de violare gravă a valorilor vizate la articolul 2 de către un stat membru poate demara pe baza unei propuneri a unei treimi dintre statele membre, a Comisiei, sau a Parlamentului European. Consiliul va proceda la audierea reprezentanților țării, după aprobarea Parlamentului cu o majoritate de două treimi din sufragiile exprimate (reprezentând majoritatea membrilor componenți), după care, el ar putea lua decizia de constatare a unui risc de violare a valorilor Uniunii statuând cu o majoritate de patru cincimi dintre membrii săi, cu

⁵⁵ Comisia de la Veneția, *Liste des critères de l'Etat de droit*, CDL-AD(2016)007, Venise, 11-12.03.2016, pt. 41.

⁵⁶ Parlamentul European, *Resolution of 13 April 2016 on the situation in Poland* (2015/3031 (RSP)); Parlamentul European, *Resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary* (2015/2935 (RSP)); Parlamentul European, *Resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary* (2015/2700 (RSP)); Parlamentul European, *Resolution of 7 September 2015 on the situation of fundamental rights in the European Union* (2013-2014) (2014/2254 (INI)); Parlamentul European, *Résolution du 19 avril 2018 sur la protection des journalistes d'investigation en Europe: le cas de Ján Kuciak, journaliste slovaque, et de Martina Kušnírová* (2018/2628(RSP)); *Résolution du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée* (2017/2131(INL)); *Résolution du 13 novembre 2018 sur l'état de droit en Roumanie* (2018/2844(RSP)).

⁵⁷ Comisia de la Veneția, *Rapport sur la prééminence du droit*, CDL-AD(2011)003rev-f, Venise, 25-26.03.2011.

excluderea statului membru în chestiune. Consiliul poate, mai apoi, să adreseze recomandări adoptate cu aceeași majoritate. El va verifica în mod regulat dacă motivele care au condus la o asemenea constatare rămân valabile.

Paragrafele 2 și 3 din același articol prevăd mecanismul de sancționare în caz de violare a valorilor cuprinse la articolul 2 din TUE. La propunerea unei treimi dintre statele membre sau a Comisiei, țara în chestiune va fi obligată să-și prezinte observațiile asupra pericolelor de încălcare. După aprobarea Parlamentului (cu aceeași majoritate de două treimi din sufragiile exprimate), Consiliul European poate constata existența unei violări grave și persistente, cu unanimitate și cu excluderea statului în chestiune. Drept consecință, Consiliul poate suspenda drepturile care rezultă din calitatea de membru al Uniunii, inclusiv drepturile de vot. Pentru aceasta Consiliul va vota cu majoritate calificată consolidată, respectând două condiții: 72% din membrii săi, cu excluderea statului membru în chestiune, și reunind 65% din populația UE⁵⁸, fără țara în chestiune.

Putem observa deci că noul cadru de acțiune în caz de alertă privind prezența unui pericol de încălcare a statului de drept într-o țară membră a Uniunii se sprijină pe câteva principii: căutarea unor soluții prin dialog între Comisie și statul în chestiune; realizarea unei evaluări obiective și complete a situației în cauză; respectarea principiului egalității de tratament între statele membre și indicarea măsurilor rapide și concrete care ar putea fi luate pentru a pune capăt amenințărilor sistemice și pentru a evita recurgerea la mecanismele prevăzute în articolul 7 din TUE⁵⁹. Potrivit principiului cooperării loiale (articolul 4 paragraf 3 din TUE), Comisia este justificată să aștepte o reacție de cooperare din partea statului în chestiune pe tot parcursul procesului de evaluare a situației. Refuzul statului de a coopera sau obstrucționarea procesului de evaluare vor fi luate în considerare de către Comisie atunci când va aprecia gravitatea amenințărilor. Pe parcursul evaluării Comisia poate apela la ajutorul și sfaturile membrilor rețelelor judiciare ale Uniunii, cum ar fi spre exemplu Rețeaua președinților Curților supreme ale statelor membre ale UE⁶⁰, Asociația Consiliilor de stat sau a Jurisdicțiilor administrative supreme⁶¹ ale statelor membre UE sau la sfaturile rețelei europene a Consiliilor Justiției⁶².

3.2. Declanșarea mecanismelor europene de protecție a preeminenței dreptului în cazuri concrete

O procedură în trei etape, evaluare, recomandare și urmărire, a fost activată în privința Poloniei în ianuarie 2016. O anchetă preliminară privind o reformă

⁵⁸ În conformitate cu articolul 238 (3) (b) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în versiune consolidată, J.O. UE C326, din 26.10.2012.

⁵⁹ Comisia Europeană, COM(2014) 158 final, p. 4.2.

⁶⁰ Rețeaua președinților Curților supreme judiciare ale Uniunii Europene, [Online], <http://www.networkpresidents.eu/>.

⁶¹ Asociația Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor administrative supreme a Uniunii Europene, <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/>.

⁶² Rețeaua europeană a Consiliilor Justiției, online: <http://www.encj.eu>.

controversată referitoare la Tribunalul constituțional polonez a fost lansată în acest sens. Dialogul infructuos cu autoritățile poloneze a atras un aviz formal din partea Comisiei la 1 iunie 2016. Recomandările Comisiei priveau trei puncte: anularea numirii a trei judecători la Tribunalul constituțional și înlocuirea celor numiți de precedentă majoritate liberală la sfârșitul mandatului, punerea în aplicare a tuturor hotărârilor pronunțate de Tribunalul constituțional de la 9 martie și revenirea asupra legii din 22 decembrie 2015 privind modificarea funcționării tribunalului care a ajuns *de facto* la blocarea acestuia⁶³. Parlamentul polonez a adoptat o nouă lege privind Tribunalul constituțional la 22 iulie 2016. După examinarea situației, Comisia a adoptat două recomandări consecutive, la 27 iulie și la 21 decembrie 2016, prin care își exprima noile îngrijorări, estimând că amenințarea sistemică împotriva statului de drept subzistă în Polonia și că aceasta ar trebui remediată urgent. Decizia de neadmitere exprimată de guvernul polonez cu privire la recomandările Comisiei a determinat membrii acesteia să declanșeze la 20 decembrie 2017 aplicarea procedurii prevăzută la articolul 7 din TUE. Drept urmare, au fost organizate mai multe audieri ale Guvernului polonez în fața Consiliului Afacerilor Generale⁶⁴ pe baza recomandărilor emise de Comisie (între iulie 2016 și decembrie 2017), precum și în aplicarea deciziilor Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la sistemul judiciar polonez. În cadrul audierilor, cu excepția reprezentantului estonian, niciun alt reprezentant din țările estice nu a luat cuvântul. Majoritatea întrebărilor au venit din partea celor din Franța, Germania, Irlanda, Spania, Portugalia, Benelux sau țările scandinave⁶⁵. Această atitudine diferită denotă prezența unui clivaj între „vechile” și „noile” țări membre ale Uniunii în căutarea protecției valorilor comune.

O triplă acuzare a fost formulată de asemenea împotriva guvernului ungar pentru tendința sa de reducere la tăcere a surselor de media⁶⁶, pentru atacarea ONG-urilor și pentru atingerile aduse independenței judecătorilor ungari. În acest context, Parlamentul European a votat mai multe rezoluții privind situația în Ungaria. Chiar dacă în ultimii ani Comisia a reușit uneori să determine guvernul lui Victor Orban să revină asupra unora dintre proiectele sale, amenințându-l cu procedura privind neîndeplinirea obligațiilor⁶⁷, atingerile aduse preeminenței dreptului în acest stat au continuat. Această atitudine constantă a Guvernului ungar a determinat declanșarea procedurilor prevăzute la articolul 7 din TUE prin

⁶³ M. Blanquet, *La crise du principe d'intégration: qui reste-t-il du processus créant une Union sans cesse plus étroite?* In H. Goudin (dir.), *Crise de l'Union européenne. Quel régime de crise pour l'Union européenne?* Editions Mare & Martin, Paris, 2018, p. 48.

⁶⁴ Consiliul Afacerilor Generale (CAG) este una dintre formațiunile Consiliului.

⁶⁵ M. Michelot, *Les procédures de «l'article 7» contre la Pologne et la Hongrie: Quels effets concrets?* Notre Europe, Institut Jacques Delors, 22.03.2019, [Online], <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/03/Letatdedroit-M.Michelot-4.pdf>.

⁶⁶ În acest sens a se vedea și evaluările făcute de organizațiile specializate precum Freedom House, *Nations in Transit*, New York, 2018 sau Reporterii fără frontiere, online: <https://rsf.org/en/hungary>.

⁶⁷ M. Blanquet, *op. cit.*, pp. 47-48.

votul deputaților europeni la 12 septembrie 2018. Aplicarea prevederilor în chestiune ar putea duce la pierderea dreptului de vot al Ungariei în cadrul Consiliului. Totuși, acest rezultat este dificil de imaginat având în vedere că o astfel de sancțiune implică votul unanim al liderilor statelor membre reuniți în Consiliul European.

O analiză globală a acțiunilor instituțiilor europene pornind de la exemplele celor două țări, Polonia și Ungaria, arată o capacitate juridică slabă în absența unei voințe politice unanime pentru protecția valorilor Uniunii Europene. De fapt, mai degrabă activitatea Curții de Justiție a Uniunii combinată cu procedura în constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiată de Comisie au putut atrage unele efecte pozitive în dosarul reformei jurisdicțiilor poloneze. Însă mijloacele Curții de Justiție care are competența de a verifica punerea în aplicare a dispozițiilor TUE și a CDFUE, precum și recomandările Comisiei se lovesc de reticența politicianilor de rang înalt din aceste țări, care nu se grăbesc să pună în aplicare măsurile propuse de instituțiile europene. Putem astfel constata că Uniunea Europeană rămâne mai degrabă dezarmată în fața derivelor statelor membre în materia protecției valorilor comune.

La 10 mai 2019, Vice-președintele Comisiei Europene, Frans Timmermans, trimitea o scrisoare guvernanților români prin care exprima o „preocupare majoră” a Comisiei cu privire la multiplicarea atacurilor la independența justiției⁶⁸. Reprezentantul Comisiei evoca necesitatea de a demara un dialog pentru a evita declanșarea articolului 7 din TUE în privința României. Printre altele, el observa refuzul autorităților acestei țări de a pune în aplicare observațiile Comisiei de la Veneția și ale GRECO exprimând decepția sa în lipsa urmărilor la rapoartele emise în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) din noiembrie 2018⁶⁹. Raportul în chestiune formula doisprezece recomandări care, dacă erau puse în aplicare, ar fi închis MCV deoarece acestea erau axate, în special, pe responsabilitățile autorităților române și pe obligația lor de a raporta despre acțiunile lor, precum și pe garanțiile interne necesare pentru a garanta caracterul ireversibil al rezultatelor, obiectivul fiind de a demonstra că proiectele în curs ar fi urmate chiar și fără MCV⁷⁰. Cu toate acestea, în concluziile sale Comisia notifica faptul că, în ciuda unor progrese, intrarea în vigoare a legilor modificate privind justiția, presiunea exercitată asupra independenței justiției în general și asupra direcției naționale anticorupție ridică întrebări asupra caracterului ireversibil al progreselor realizate⁷¹. Printre altele, în 2018, și Parlamentul

⁶⁸ Scrisoare disponibilă online la: <https://cdn.g4media.ro/wp-content/uploads/2019/05/Scrisoare-Timmermans-Rule-of-law-Framework.pdf>.

⁶⁹ Comisia Europeană, *Rapport de la Commission au Parlementul European et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification*, COM(2018) 851 final, [Online] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_fr.pdf.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibidem*.

European publicase o rezoluție prin care evoca riscul pentru statul de drept⁷² și chema guvernul român să coopereze cu Comisia Europeană, GRECO și Comisia de la Veneția dând curs recomandărilor acestora⁷³.

Ultimul raport în cadrul MCV, emis de Comisie la 22 octombrie 2019⁷⁴, precum și avizele Comisiei de la Veneția⁷⁵ și rapoartele GRECO⁷⁶ din același an, exprimă aceleași îngrijorări cu privire la statul de drept în România. În așteptarea noilor rapoarte din partea experților europeni, guvernanții români au timp să aplice recomandările emise de aceștia, care rămân incomplete pentru moment.

Analiza situației pe baza parcursului din cele trei țări membre ale Uniunii arată necesitatea în continuare de a utiliza mecanismele supra-naționale de constrângere pentru a proteja valorile comune europene. Având în vedere decalajul prezent în respectarea preeminenței dreptului în statele membre ne întrebăm dacă mai poate fi vorba despre niște valori împărtășite în mod real de către toți membrii comunității „hotărâți să continue procesul de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei”⁷⁷.

Concluzii

Principalele organizații europene de cooperare politică, juridică și economică, Uniunea Europeană și Consiliul Europei, împărtășesc câteva valori fundamentale, parte a unui patrimoniu constituțional comun, forjat de statele occidentale pe parcursul multor decenii. Acest patrimoniu cuprinde elementele unui regim democratic, fondat pe alegeri pluraliste, unde drepturile omului beneficiază de garanții juridice, abuzurile guvernanților fiind limitate prin preeminența dreptului. Jurisdicțiile naționale independente controlează respectarea statului de drept și veghează asupra respectării drepturilor și libertăților fundamentale. Atunci când principiul preeminenței dreptului este violat prin amenințarea independenței justiției, rolul judecătorului național de a controla eficient respectarea drepturilor indivizilor pe teritoriul statului este anihilat. În astfel de contexte, jurisdicțiile supranaționale au un rol cheie intervenind în subsidiar pentru a controla respectarea întăietății dreptului în statele membre. Acest rol este cu atât mai important cu cât respectarea acestui principiu este condiția prealabilă pentru aplicarea efectivă a dreptului Uniunii Europene și respectarea principiului

⁷² Parlamentul European, *Résolution non législative* du Parlement Européen du 13 novembre 2018 sur l'état de droit en Roumanie, P8_TA-PROV (2018) 0446.

⁷³ Este vorba în special despre Avizele 924/2018 și 930/2018 ale Comisiei de la Veneția privind, respectiv, modificările la legea justiției și modificările aduse codurilor penal și de procedură penală. A se vedea de asemenea GRECO, AdHocRep (2018) 2, Raportul ad hoc privind România.

⁷⁴ Comisia Europeană, COM(2019) 499 final.

⁷⁵ Comisia de la Veneția, Avis sur les ordonnances gouvernementales d'urgence n° 7 et n° 12 modifiant les lois sur la justice, CDL-AD (2019)014, 21-22.06.2019, [Online] [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e).

⁷⁶ GRECO, AdHocRep(2019)1 și GRECO, RC4(2019)11.

⁷⁷ Conform Preambulului Tratatului Uniunii Europene.

cooperării loiale între statele membre și instituțiile europene, ceea ce justifică implicarea constată a acestor instituții în promovarea protecției preeminenței dreptului.

La începutul tranziției, statele post-comuniste din Europa de Est, în tendința de a fi integrate în organizațiile europene, au căutat să satisfacă toate condițiile de preaderare⁷⁸ asimilând masiv *acquis*-ul comunitar. În acest context, statele estice și-au declarat adeziunea față de valorile Uniunii Europene și ale Consiliului Europei, instituțiile cărora trebuiau să ofere repere și modele de comportament pentru stabilirea unor noi ordini juridice în cadrul unei noi culturi democratice⁷⁹. Cu toate acestea, observarea vieții politice post-aderare relevă în unele dintre aceste state tendința de a privilegia partide populiste, care promovează o repliere asupra unor „valori tradiționale”, adesea în dezacord cu valorile organizațiilor europene la care au aderat. Multe dintre aceste partide, odată ajunse la guvernare, caută menținerea la putere cu orice preț, prin utilizarea unor manevre legislative care vizează subminarea spiritului critic în societate prin controlul presei și slăbirea independenței justiției, în contradicție totală cu principiul preeminenței dreptului.

Instrumentele juridice de care dispun organizațiile europene pentru a reprimă încălcarea principiului statului de drept se dovedesc adesea lipsite de putere în fața unor lideri cleptocratici cu tendințe autoritare. Dacă în situații individuale intervenția jurisdicțiilor europene rămâne esențială, dovedindu-și în continuare eficiența pentru protejarea drepturilor fundamentale, înlăturarea problemelor sistemice, care induc riscuri pentru protecția valorilor comune în statele membre ține de competența altor instituții europene. Eficiența instrumentelor de care dispun aceste instituții, în special Comisia, PE și Consiliul este condiționată totuși de o atitudine unanimă, greu de atins, a liderilor acestor state în cadrul Consiliului European, în conformitate cu prevederile TUE (articolul 7). Atât timp cât eforturile Uniunii și ale Consiliului Europei nu sunt dublate de cele ale unor opoziții politice puternice, fondate pe pluralism de opinii real în statele membre, capabile să stăvilească pornirile autoritare ale unor guvernări, instrumentele europene rămân adesea ineficiente. Astfel, suntem de părere că eforturile organizațiilor europene ar trebui dirijate în continuare spre consolidarea mecanismelor juridice și politice naționale, opozabile puterii unor partide la guvernare cu tendințe hegemonice. Această abordare ar favoriza menținerea dialogului între partidele politice, societatea civilă și cetățeni, îmbogățind totodată cunoștințele acestora privind valorile europene și necesitatea protecției lor în statele membre.

⁷⁸ Așa cum reies din Tratatul și Convențiile fundamentale adoptate de aceste organizații și pronunțate de Consiliul de la Copenhaga, devenind „criteriile de la Copenhaga”, 1993, SN 180/1/93 REV 1, [Online], <https://www.consilium.europa.eu/media/21222/72922.pdf>.

⁷⁹ S. Milacic, *À l'Est, l'Etat de Droit pour induire la Démocratie? Quelques vues sur le temps fort institutionnel de la transition démocratique*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, 1992, p. 24.

