Revista Universul Juridic ● nr. 10, octombrie 2021, pp. 94-116

MECANISMUL STATULUI DE DREPT – 2020 AL UE. RAPORTUL DINTRE DREPTUL UE ŞI DREPTUL INTERN AL STATELOR NAȚIONALE MEMBRE. STATUL DE DREPT ŞI FUNCȚIONAREA INSTITUȚIILOR UE[1]

Prof. univ. dr. Marin VOICU
Preşedinte, Secția de drept internațional şi comparat al ASJR
Membru de onoare al AOS
Fost judecător la ICCJ şi la CEDO

Abstract

The rule of law in a democratic society is a fundamental principle enshrined in the Treaty on European Union (TEU), the EU Charter of Fundamental Rights and the case law of the CJEU and the ECHR, which applies both to the legal systems of national Member States and to the EU institutional system.

Recognition and application of the principle of priority/supremacy of EU law depends on its adoption and acceptance in the legal and constitutional systems of the Member States.

The EU-2020 rule of law mechanism consists of a set of instruments that apply in all 27 EU Member States, including the CVM, so that the Decision of 13 December 2006 establishing the CVM for Romania and Bulgaria appears to be an obsolete legal act.

The European Union and its institutions should be judged by the same normative criteria that apply to national Member States, and the main problem for the EU and the rule of law in the functioning of its institutions is to strike the right balance between: the identity of the Member States, their culture and traditions and the need for effective, democratic and transparent central decision-making, uniform application of EU law and the elimination of the democratic deficit.

Keywords: *pre-eminence of law, rule of law, EU – Member States relationship, supremacy-priority, EU law, national law, democratic deficit, bureaucracy, over-regulation, harmonization, unity in diversity.*

---

[1] Comunicare prezentată la Conferința națională a dr. h. c. ai Universității „Ovidius" din Constanța, 14-15.10.2021: *„Supremație vs. suveranitate. Raportul dintre dreptul UE şi dreptul intern al Statelor naționale member"*.

- *SUMAR -*

I. Raportul dintre dreptul UE şi dreptul intern al Statelor naționale membre. Sinteza de texte, de doctrină şi de jurisprudență
1. Texte semnificative din Tratatul Uniunii Europene – TUE - 2007
2. Principiile generale ale dreptului UE-afirmate în tratate, în jurisprudența CJUE şi a Curților Constituționale
3. UE şi dreptul intern al Statelor naționale membre. Parametrii de integrare juridică
3.1. Controlul de constituționalitate al Statelor naționale membre. Obiect şi limite. Franța, Germania, Spania, Polonia, Portugalia, Italia şi altele
3.2. Constituția României

II. Mecanismul Statului de Drept – 2020 al UE şi MCV (2007-2019)
1. Natura şi obiectivele M. St. Dr. – 2020
1.1. Actele juridice ale UE emise în adoptarea M. St. Dr. – 2020
1.2. Natura juridică a M. St. Dr. – 2020
1.3. Setul de instrumente
2. Regulamentul (UE) 2020-2092 din 16.12.2020 - definirea Statului de drept, a încălcărilor şi sancțiunilor aplicabile Statelor naționale membre
3. Cadrul general şi principalele constatări ale Raportului M. St. Dr. – 2020
4. Capitol privind România. Sinteză. Caducitatea Deciziile CE – 13.12.2006 privind MCV

III. Statul de drept şi funcționarea instituțiilor UE. Lumini şi umbre
1. Unele observații asupra raportului real dintre instituțiile UE şi Statele naționale membre. Poziția doctrinei şi a jurisprudenței
2. Deficitul de democrație şi lipsa de transparență în funcționarea instituțiilor UE, cu referire specială la Comisia Europeană
2.1. Deficitul democratic
2.2. Birocrația evolutivă a administrației UE

IV. În loc de concluzii

*

I. Raportul dintre dreptul UE şi dreptul intern al Statelor naționale membre. Sinteza de texte, de doctrina si de jurisprudență

1. Unele observații preliminare asupra obiectului şi limitelor stabilite de TUE şi TFUE în raportul dintre dreptul UE şi dreptul intern al Statelor naționale membre. Textele semnificative

1.1. „Uniunea respectă bogăția diversității sale culturale şi lingvistice şi veghează la protejarea şi dezvoltarea patrimoniului cultural european" [art. 3 alin. (3) – TUE].

1.2. Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum şi identitatea lor națională, inerența structurilor lor fundamentale, politice şi constituționale, inclusiv în ceea ce priveşte autonomia locală şi regională. Aceasta (Uniunea) respectă funcțiile esențiale ale statului şi, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice şi apărarea securității naționale" [art. 4 alin. (2) – TUE].

1.3. „Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale şi astfel cum rezultă din **tradițiile constituționale comune statelor membre**, constituie principii generale ale dreptului Uniunii" [art. 6 alin. (3) – TUE].

1.4. „**Actele Uniunii, obligatorii din punct de vedere juridic**, adoptate pe baza dispozițiilor tratatelor referitoare la aceste domenii, nu pot implica armonizarea actelor cu putere de lege şi a normelor administrative ale statelor membre" [art. 2 alin. (5) – TFUE].

1.5. Aşadar, tratatele UE stabilesc şi fixează, în mod clar şi expresiv, limita până la care dreptul UE este imperativ față de Statele naționale membre şi de la care autonomia decizională aparține acestora, în ceea ce priveşte marile obiective şi competente (partajate ți exclusive).

a) Uniunea respectă: „**bogăția diversității sale culturale şi lingvistice"; „identitatea națională a Statelor membre";„inerența structurilor lor fundamentale, politice şi constituționale", precum şi „funcțiile esențiale ale statului**".

b) „Uniunea respectă drepturile fundamentale, astfel cum rezultă din **tradițiile constituționale comune Statelor membre".**

c) În ce măsură UE şi instituțiile sale, dar, mai ales, dreptul derivat al UE (regulamentele, deciziile şi directivele) şi actele neobligatorii au dat expresia fidelă acestor valori, obiective şi principii imperative înscrise în tratate!?

Răspunsul, îl găsim în **jurisprudența CJUE, bogată în hotărâri interpretative prejudiciale, în cea a Curților Constituționale ale Statelor naționale membre şi în doctrina dreptului UE (aşa cum vom ilustra în Cap. IV din acest text).**

În acest sens, considerăm, fără nicio ezitare şi compromis, ca **principiul preeminenței dreptului într-o societate democratică este şi trebuie să fie, înainte de toate, imperativ în mediul instituțional, normativ, administrativ şi jurisprudențial al UE, deopotrivă cu cel din dreptul intern al Statelor naționale membre.**

2. Principiile generale ale dreptului UE – afirmate în tratate, în doctrină, în jurisprudența CJUE şi a Curților Constituționale

2.1. Supremație înseamnă Prioritate şi Aplicabilitate directă a dreptului UE, adică o „Supremație limitată-relativă şi nu absolută".

Principiile generale ale dreptului comunitar au fost iniţiate şi formulate în hotărârile Curţii de Justiţie de la Luxemburg şi, apoi, în tratatele modificatoare, fiind, în sfârşit, consacrate, ca atare, în TUE, adoptat la Lisabona, care este, de fapt, o expresie fidelă a Constituţiei UE semnată la Roma, la 29.10.2004, de toate Statele naţionale membre.

Natura juridică şi semnificaţia **dreptului comunitar şi aplicabilitatea directă** sunt creaţia principală a hotărârilor Costa-Enel (1994), Walt Wilhelm (1968), Internaţionale H. (1970), Simmenthal II (1978) şi altele, în care se afirmă şi **alte principii:**

a) TCE a creat **propria ordine juridică comunitară,** care a devenit **parte integrantă a ordinii juridice ale statelor** membre, pe care instanţele acestora sunt obligate să o respecte (Costa-Enel)

b) conflictele între reglementările comunitare şi cele naţionale trebuie rezolvate aplicând **principiul priorităţii dreptului comunitar** (Walt Wilhelm);

c) validitatea măsurilor adoptate de instituţiile comunitare poate **fi interpretată numai în lumina dreptului comunitar, ca şi efectul sau direct** (Internaţionale H.);

d) respectarea drepturilor fundamentale este parte integrantă a principiilor generale de drept aparate de Curtea de Justiţie (Internaţionale H.);

e) aplicabilitatea directă a dreptului comunitar înseamnă aplicarea deplină şi uniformă a reglementărilor sale în toate statele membre, începând cu data intrării lor în vigoare şi cât timp vor fi în vigoare (Simmenthal II);

f) o instanţă naţională are obligaţia să aplice dreptul comunitar şi să-i asigure efectul direct deplin, înlăturând, chiar din oficiu, orice normă contrară internă (Simmenthal II).

2.2. Totuşi, doctrina recentă[2] afirmă că „recunoaşterea şi aplicarea practică a principiului supremaţiei dreptului UE depinde de adoptarea şi acceptarea sa de către sistemele de drept şi constituţionale ale Statelor naţionale membre", teză confirmată, în mare măsură, de deciziile unor Curţi Constituţionale ale acestora, la care le vom face trimiteri în continuare.

3. UE şi dreptul intern al Statelor naţionale membre. Parametrii de integrare juridică a Statelor membre în dreptul UE

3.1. Controlul de constituţionalitate în Statele naţionale membre ale UE

O recentă lucrare, de mare valoare şi de actualitate în teoria şi jurisprudenţa constituţională[3] , ne înfăţişează un tablou al hotărârilor pronunţate de Curţile Constituţionale din mai multe State membre ale UE în domeniile majore ale vieţii sociale şi politice, cât şi în domeniul atât de complex al raportului dintre dreptul european şi dreptul intern al acestor state.

---

[2] „Dreptul UE. Comentarii, jurisprudenţă şi doctrină", ediţia a IV-a de P. Craig şi G. de Burca, Ed. Hamangiu, 2009, p. 442.

[3] *Les grandes décisions des Cours Constitutionnelles européennes,* 2008, Dalloz, Paris, sous la direction de P. Bon/D. Maus.

În sprijinul opiniei privind controlul „filtru" de constituționalitate al tratatelor ratificate, cu deosebire a celor comunitare, inclusiv cele de aderare la UE, vom expune, selectiv, considerentele unor hotărâri ale Curților Constituționale din Germania, Italia, Spania, Polonia, Portugalia şi Franța.

3.1.1. Receptarea Convenției europene a drepturilor omului în dreptul intern al ITALIEI. Hotărârea nr. 349/2007 a CCI[4].

„Jurisprudența constituțională italiană a considerat, în mai multe rânduri, că legea de receptare a CEDO este o lege echivalentă cu o lege ordinară, negând, în substanță, un loc privilegiat al CEDO în sistemul izvoarelor dreptului intern şi subliniind caracterul dualist al raporturilor dintre dreptul național şi cel supranațional.

Curtea a considerat, în acelaşi timp, că nu este posibilă rezervarea pentru normele CEDO a aceluiaşi tratament privilegiat de care se bucură normele Uniunii Europene direct aplicabile. După opinia Curții, de fapt, „distincția între normele CEDO şi normele comunitare trebuie să fie subliniată, în sensul în care primele, deşi ele au o mare importanță, pentru ca protejează şi valorifică drepturile şi libertățile fundamentale ale persoanelor, sunt de asemenea norme internaționale convenționale, care obligă Statul, dar care nu produc efecte directe în organizarea internă, susceptibile de a antrena competenta judecătorilor naționali pentru a le aplica direct în litigiile pe care le soluționează".

3.1.2. Constituționalitatea Tratatului de aderare a POLONIEI la UE

Hotărârea nr. K/18-04 din ***11.05.2005 a Tribunalului Constituțional polonez***[5]

a) **„Dreptul comunitar al UE nu este stabilit de instituțiile europene de o manieră arbitrară, ci este efectul activității comune a statelor membre.**

Orice incompatibilitate nu poate, în niciun caz, să fie rezolvată în sistemul juridic polonez prin recunoaşterea ca normă comunitară, ar avea o autoritate superioară normei constituționale. Ea nu ar putea antrena nici pierderea forței obligatorii a normei constituționale şi înlocuirea acesteia prin norma comunitară, nici limitarea câmpului de aplicare a normei constituționale la un spațiu care nu reintră în materia reglementată de norma comunitară.

În acest caz, legislatorul polonez este competent să ia decizia, fie să revizuiască Constituția, fie să angajeze procedura de modificare a normei comunitare, fie, în ultimul rând, să se retragă din Uniunea Europeana. Această decizie trebuie luată, fie de către suveran, deci de poporul polonez, fie de către un organ al statului care, conform Constituției, are competența să reprezinte națiunea".

b) „Normele Constituției în domeniul drepturilor şi libertăților individului ***determină un prag minimal şi de nedepăşit***, care nu poate suferi nicio reducere în ceea ce priveşte introducerea normelor comunitare. ***Interpretarea «binevenită din dreptul european», are, însă, limitele sale. Ea nu poate, în niciun caz, să conducă,***

---

[4] *Les grandes décisions des Cours Constitutionelles européennes,* pp. 413-419.

[5] *Les grandes décisions des Cours Constitutionelles europeennes,* 2008, pp. 420-435.

nici la rezultate contrare în conținutul literal al normelor constituționale, nici la rezultate care ignoră garanțiile minime asigurate de Constituție".

c) „**Constituția Republicii Polonă şi dreptul comunitar sunt fondate pe un** ***acelaşi corp de valori comune,*** **definind natura unui Stat democratic de drept, precum şi catalogul şi forța drepturilor fundamentale.**

Atât procedura de cedare, cât şi câmpul de cedare a unor competente concrete trebuie să fie conforme Constituției. O modificare eventuală a procedurii sau a câmpurilor de cedare (competentele cedate) cere să fie respectate exigențele relative la revizuirea Constituției".

3.1.3. Raportul dintre dreptul constituțional național şi dreptul comunitar al UE – GERMANIA

Hotărârea BVerfge, tome 30, din 12. X. 1993, a Curții Constituționale federale a Germaniei asupra Tratatului de la Maastricht[6].

„**Statele membre au nevoie de domeniile de competențe proprii, suficient înțelese, astfel ca fiecare popor să-şi poată forma şi exprima voința politică conform procesului definit şi controlat de el, pentru a da expresie juridică a ceea ce îl uneşte pe plan spiritual, social sau politic; rezultă, deci, că Bundestagul trebuie să-şi conserve atribuțiile şi competentele acestui pilon substanțial".**

O dezvoltare substanțială a conceptului afirmat o găsim în Hotărârea aceleiaşi Curți asupra Tratatelor de la Lisabona şi, mai recent, în legătură cu două hotărâri ale CJUE „filtrate" substanțial de Curtea Constituțională Federală a Germaniei.

„Curtea de la Karlsruhe desprinde două concluzii; prima este aceea că, evaluând în aceasta manieră, profund criticabilă, principiul proporționalității şi aplicabilitatea sa concretă în speță, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a produs o hotărâre obiectiv arbitrară şi şi-a încălcat mandatul enunțat de tratate; a doua concluzie este că, fiind obiectiv arbitrară şi pronunțată cu încălcarea mandatului, hotărârea CJUE nu poate fi obligatorie pentru instanța de trimitere, care se dezleagă de obligația de a respecta jurisprudența instanței europene, refuzând să recunoască superioritatea acesteia".

Această formulare, extrem de drastică, este, vădit mai clară şi directă, față de cea din 7.10.2021 a Tribunalului constituțional al Poloniei, care a „iradiat" birocrația UE.

3.1.4. Constituția şi dreptul comunitar al UE – SPANIA

Hotărârea nr. 58/18.V.2004 a Tribunalului constituțional spaniol.

„Tribunalul constituțional afirma că „***primatul***" dreptului comunitar nu înseamnă acelaşi lucru cu „***supremația***" sa: „dreptul comunitar are prioritate în sensul că normele sale se bucură de o prioritate aplicativă asupra ***normelor naționale***, dar Constituția spaniola beneficiază de ***supremație*** față de norma comunitară, caci, **în această limită, ea a aprobat aderarea Spaniei la UE"[7].**

---

[6] *Les grandes décisions des Cours Constitutionnelles européennes,* 2008, pp. 436-446.

[7] *Les grandes décisions des Cours Constitutionnelles européennes,* 2008, p. 447.

3.1.5. Prioritatea Regulamentului comunitar al UE asupra legii naționale – ITALIA

Hotărârea nr. 170/8.06.1984 a Curții Constituționale italiene.

„Parametrul fundamental al raportului dintre dreptul comunitar al UE şi cel național îl constituie **principiile supreme ale Constituției şi drepturile inalienabile ale persoanei umane, principii pentru respectul cărora Curtea este hotărâtă să se constituie ca un zid,** care, printre altele, ***a devenit un zid al suveranității statului".***

3.1.6. Primatul dreptului comunitar al UE asupra dreptului intern – PORTUGALIA

Hotărârea nr. 60/18.06.2006 a Tribunalului Constituțional din Portugalia[8].

„Doctrina a estimat că art. 8 par. 4 din Constituție **a adoptat „teoria contra limitelor", elaborată de tribunalele constituționale din Italia şi Germania, în lumina recursului la noțiunea de „principii fundamentale ale Statului de drept şi democrației".**

Din această perspectivă, ***interpretarea celor doua ordini publice*** – a UE şi națională – nu împiedică existența ***distincției între perspectivele dintre ele***, în măsura în care art. 8 par. 4 din Constituție precizează clar ***autonomia sistemului juridic portughez,*** pe care îl califică după regula „competențe la competențe", pentru a defini regimul dreptului Uniunii şi al Comunităților Europene în universul ordinii juridice portugheze".

3.1.7. FRANȚA

Consiliul constituțional - Decizia nr. 2021/940 din 15.10.2021, relativă la „principiul inerent identității constituționale a Franței".

„Republica franceză participă la UE, constituită din State care au ales liber exercitarea în comun a anumitor competențe, stabilite prin Tratatul UE şi TFUE, semnate la Lisabona la 13.12.2007. Transpunerea unei directive sau adoptarea unui regulament la dreptul intern, nu trebuie să încalce o regulă sau un principiu inerent identității constituționale a Franței, cu excepția cazului consimțit.

În absența acestei situații, Consiliul Constituțional nu este competent să controleze conformitatea cu Constituția a dispozițiilor legislative care transpun o directivă ori a prevederilor unui regulament al UE. În această ipoteză, aparține judecătorului UE (CJUE), sesizat în procedura prejudiciului, competenta de a controla respectarea, prin aceea directivă/regulament, a drepturilor fundamentale garantate prin art. 6 din TUE.

Această jurisprudență vizează **coerența între ordinea juridică internă şi ordinea juridică a UE**. Atunci când drepturile şi libertățile protejate de Constituție îşi au originea într-un act al UE şi sunt egal protejate de ordinea juridică europeană,

[8] *Les grandes décisions des Cours Constitutionnelles européennes,* 2008, pp. 452-453.

Consiliul constituțional lasă judecătorului de drept comun, jurisdicțiile administrative şi judiciare franceze sau CJUE, competența de a asigura respectarea lor.

Considerând că principiul responsabilității personale şi egalitatea în fața obligațiilor publice, protejate de dreptul UE, nu constituie reguli sau principii inerente identității constituționale a Franței, Consiliul Constituțional a hotărât, în acord cu jurisprudența sa, conform art. 88-1 din Constituție că NU este competent a se pronunța.

Conform art. 12 din Declarația de la 1789, delegarea exercitării forței publice, către o persoană privată, precum şi competențe de poliție şi de administrație generală, este interzisă, căci este o prerogativă inerentă exercițiului „forței publice" necesară garantării drepturilor.

De o manieră inedită, Consiliul Constituțional a **hotărât că această exigență constituie un principiu inerent identității constituționale a Franței".**

3.2. Constituția României şi dreptul Uniunii Europene.

3.2.1. Norma constituțională care „reglează" raportul complex dintre dreptul UE şi dreptul național român a fost introdusă la revizuirea din octombrie 2003, cu mai mult de 3 ani înainte de aderarea României la UE (1.01.2007) şi, ca urmare, **calitatea acestei norme nu este de acelaşi calibru cu cele similare din constituțiile unora din celelalte State membre şi cu obiectul şi finalitatea principiilor imperative înscrise în art. 2, 3, 4 şi 6 din TUE Lisabona, adoptat la 13.12.2007.**

Prin art. 148 alin. (1) din Constituție s-a statuat ca ***aderarea „se face (!?) prin lege"***, de tipul celei organice, fiind exclus, aşadar, **referendumul**. Totodată, s-a prevăzut că „Aderarea României la tratatele constitutive ale UE" se face „în ***scopul (?) transferării*** unor atribuții către instituțiile comunitare şi al exercitării în comun cu celelalte State membre a ***competentelor*** prevăzute de aceste tratate".

Deci, **Romania a transferat pentru un viitor incert, al aderării, „atribuții" nedefinite, adică neindividualizate, fără a se indica limitele până la care se cedează din suveranitatea naționala, iar în comun se „exercită competențele", acest text constituțional fiind, de o calitate precară.**

De altfel, **art. 148 alin. (2) (textul următor) are aceeaşi „înfățişare", ca redactare, consacrând principiul fundamental al priorității dreptului comunitar, într-o formă evazivă, inadecvată şi incompletă, a cărei eficacitate a condiționat-o de „respectarea prevederilor actului de aderare" (adică a legii!?), şi nu a Constituției României.**

Potrivit doctrinei[9], legea de ratificare a Tratatului de aderare ***„nu este o lege constituțională,*** pentru că, nici sub aspect material, şi nici din punct de vedere formal, nu se încadrează în această categorie". Ea „se distinge şi față de legile organice şi de cele ordinare", dar are „forță juridică superioară acestor doua tipuri

[9] I. Muraru şi S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole,* C.H. Beck, 2008, pp. 1432-1433.

de legi. **Aşadar, în ordinea juridică internă, actul juridic prin care România aderă la UE are forță juridică inferioara Constituției şi legilor constituționale, dar superioară legilor organice şi ordinare"(!?).**

3.2.2. Expresia generică „**celelalte reglementări obligatorii**", din art. 148 alin. (2) al Constituției, este de natură a genera serioase dificultăți în transpunerea dreptului comunitar derivat şi, îndeosebi, a directivelor, în raport cu regulamentele şi deciziile comunitare, ceea ce s-a şi produs în cei aproape 15 ani de la aderarea României, dar, mai ales, în ultimii ani de dictat fățiş al MCV, în care Recomandările, Raporturile, indicațiile şi avizele au fost incluse „de facto", în categoria „regulamentelor obligatorii" ale UE (!?).

Aceste efecte negative au generat greutăți sau încetiniri în opera de armonizare (şi nu de „asimilare"), pentru aplicarea şi transpunerea atentă, oportună şi adecvată în dreptul intern, numai dacă actele comunitare nu intră în conflict cu normele constituționale.

Situația este nefericită şi pentru că există o normă de corecție şi de rezolvare a oricărui posibil conflict, numai la sesizarea Curții Constituționale care are între atribuții (art. 146 lit. b) din Constituție) şi pe aceea a controlului de constituționalitate al tratatelor ratificate, inclusiv a Tratatelor UE. Era necesar ca asemenea atribuții să se poată **exercita şi din oficiu, aşa cum exista practica din alte State membre** (Germania, Franța, Spania, Italia ş.a.) şi cum rezultă din deciziile Curților Constituționale prezentate în cele ce preced.

Or, **Curtea Constituțională nu a fost sesizată asupra Tratatului de aderare a României la UE, nici asupra legii de ratificare a CEDO (1994), pronunțându-se abia în ultimii ani (2011-2021) în unele din problemele complexe ale raportului dintre dreptul UE şi dreptul intern** al Statelor naționale membre ale UE, prin procedura obiecției ori a excepției de neconstituționalitate, precum este Decizia nr. 390/2021, care a generat reacții critice discutabile la Comisia Europeană şi în anumite zone din Piața Victoriei (!?)[10].

II. Observații generale şi comparative privind cele două Mecanisme ale UE: Mecanismul Statului de drept – 2020 - M. St. Dr. şi Mecanismul de Cooperare şi Verificare. Absorbția MCV, de către M. St. Dr., paralelisme/caducitatea MCV, după 15 ani de (ne) funcționare asupra României şi Bulgariei.

1. Natura şi obiectivele M. St. Dr. – 2020

1.1. Actele juridice ale UE emise în adoptarea şi aplicarea M. St. Dr. – 2020 şi natura juridică a acestuia.

a) Rezoluția P.E. din 07.10.2020 referitoare la instituirea unui mecanism al UE pentru democrație, statul de drept şi drepturile fundamentale, adoptată în

[10] Marin Voicu, „Supremația dreptului UE şi jurisprudența CJUE, a Curților Constituționale şi a CCR", juridice.ro, 15.06.2021

aplicarea art. 2-3-4-7 şi 11 din TUE şi art. 295 din TFUE, în acord cu Comunicarea Comisiei din 17.07.2019 – „Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii" - Plan de acțiune (COM (2019)0343) şi cu Raportul Comisiei din 30.09.2020 privind mecanismul statului de drept (COM (2020) 0580).

b) Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al P.E. şi al Consiliului din 16.12.2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului UE.

c) Comunicarea Comisie Europene din 17.07.2019 (COM 2019-0343) privind „Consolidarea Statului de drept în cadrul Uniunii" şi a „Planului de acționare -2019 şi

d) Raportul Comisiei către PE şi Consiliul din 30.09.2020 privind Mecanismul Statului de Drept în UE – 2020.

1.2. Natura juridică a M. St. Dr. – 2020.

1.2.1. **„Actele juridice ale UE" – TFUE -** Partea a 6-a, Titlul I, cap. 2, art. 288: ***„Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări şi avize.***

Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale şi se aplică direct în fiecare stat membru.

Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce priveşte forma şi mijloacele.

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceştia.

Recomandările şi avizele nu sunt obligatorii".

Conform art. 289 (1) TFUE, numai regulamentele, directivele şi deciziile sunt acte legislative obligatorii, adoptate în procedura legislativă, celelalte fiind acte de aplicare.

Textul art. 291 (1) TFUE prevede că: *„**Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii**", iar conform art. 292, „Consiliul adoptă recomandări. Acesta hotărăşte, la propunerea Comisiei, în toate cazurile în care tratatele prevăd că adoptă acte la propunerea Comisiei. Consiliul hotărăşte în unanimitate în domeniile în care este necesară unanimitatea pentru adoptarea unui act al Uniunii. **Comisia**, precum şi Banca Centrală Europeană în cazurile specifice prevăzute în tratate, **adoptă recomandări".***

1.2.2. Aşadar, Rezoluțiile PE, Recomandările Consiliului, Comunicările Comisiei sau Rapoartele cu recomandări ale acesteia NU sunt **acte juridice** obligatorii şi NU au natura unor **acte de reglementare** a raporturilor directe dintre UE şi Statele naționale membre, astfel încât **dispozițiile acestor acte nu pot prevala dreptului constituțional național şi nu au „virtutea" de a impune o anumită ordine internă.**

De altfel, în Rezoluția PE din 07.10.2020 privind instituirea unui Mecanism al UE pentru democrație, statul de drept şi drepturile fundamentale nu se face nicio referire la „viitorul dictat financiar", impus prin Regulamentul din 16.12.2020, însă, PE „consideră că, pe termen lung, pentru a i se va da Uniunii MAI MULTĂ PUTERE (?) să îşi promoveze şi să îşi apere „**temelia constituțională"** (?), va trebui MODIFICAT Tratatul UE şi aşteaptă cu interes Conferința privind viitorul Europei, **pentru ca procedura prevăzută în art. 7-TUE să aibă mai mare efect" (de pedepsire a statelor naționale membre „nărăvaşe"!?).**

Iată, aşadar, proba tendinței de concentrare a puterilor şi competențelor, la Bruxelles, de limitare drastică a ariei şi efectelor principiului fundamental al UE-subsidiaritatea şi de a da prioritității dreptului UE forța absolută, intitulată „SUPREMAȚIE", față de dreptul intern şi față de ordinea constituțională a Statelor naționale membre.

1.3. Setul de instrumente pentru funcționarea Mecanismului Statului de Drept în UE – 2020

1.3.1. **Ciclul anual** al M. St. Dr. include **RAPORTUL ANUAL** privind promovarea statului de drept în toate cele 27 de State membre şi prevenirea apariției sau agravării problemelor în acest domeniu.

1.3.2. **Tabloul de bord** privind JUSTIȚIA în UE - **Raport Anual** care furnizează date comparabile asupra independenței, calității şi eficienței sistemelor de justiție din Statele membre (pe 16.09.2021 Comisia a publicat „Tabloul de bord-2021", o culegere de diagrame, schițe si statistici!?).

SEMESTRUL EUROPEAN, având ca finalitate RECOMANDĂRI specifice fiecărei țări asupra unor chestiuni MACROECONOMICE şi STRUCTURALE, inclusiv cu privire la sistemele de justiție şi la combaterea corupției, menit să stimuleze CREŞTEREA ECONOMICĂ.

1.3.3. **Mecanismul de cooperare şi de verificare - MCV**, având ca obiectiv: „**MONITORIZAREA PERIODICĂ** (şi nu ANUALĂ ori SEMESTRIALĂ) şi elaborarea de **RAPOARTE** privind progresele înregistrate pentru remedierea unor deficiențe legate de reformele în justiție şi corupție şi, în cazul Bulgariei, de lupta împotriva criminalității organizate" (fără nicio referire la România).

1.3.4. „**Instrumente de finanțare de la UE**, campanii de comunicare şi activități de promovare, inclusiv sprijin pentru rețelele judiciare, pentru pluralismul şi libertatea mass-media".

1.3.5. „Sprijin tehnic şi finanțare pentru ca Statele membre să realizeze **REFORMELE STRUCTURALE",**

1.3.6. „**Constatarea NEÎNDEPLINIRII** obligațiilor ce decurg din calitatea de Stat membru" şi „Aplicarea art. 7 din TUE - instrument de abordare a unor încălcări grave ale Statului de drept, cu posibile sancțiuni".

1.3.7. „Cadrul privind Statul de drept, ca instrument de *avertizare timpurie,* având ca obiect dialogul cu Statul membru vizat, pentru a se aborda amenințările sistematice asupra Statului de drept spre a preveni agravarea situației".

1.4.În sfârşit, în setul de instrumente a fost inclusă şi **„PROPUNEERA de corelare a** Statului de drept cu obținerea unor fonduri UE, facilitând Comisiei Europene posibilitatea de a **SUSPENDA, REDUCE sau RESTRICȚIONA accesul la finanțarea UE în caz de încălcări",** asupra căreia, în lipsa unui consens al Statelor membre (cu opoziția Poloniei, Ungariei, Cehiei), a fost adoptat, în procedură de urgență (!?) Regulamentul (UE) 2021/2090 din 16.12.2020, cu aplicabilitate de ÎNDATĂ, de la 01.01.2021 (!?) aflat în examinarea CJUE la sesizarea Ungariei şi Poloniei din **1.10.2021.**

1.4.1.Unele observații asupra „calității" normelor din Regulament

a) **Art. 2 „a" - „STATUL DE DREPT" se referă la valorile UE consacrate de art. 2 din TUE: principiul legalității, care implică un proces legislativ transparent, responsabil, democratic şi pluralist; principiul securității juridice, principiul interzicerii arbitrare a competențelor executive; principiul protecției jurisdicționale efective, inclusiv accesul la justiție, asigurarea de instanțe independente şi imparțiale, în egală măsură în ceea ce priveşte drepturile omului (!?); principiul separării puterilor în stat şi principiul nediscriminării şi egalității în fața legii. Statul de drept este înțeles ca făcând referire şi la celelalte valori şi principii ale UE consacrate la art. 2 din TUE „(!?) („Curat" alambicat şi, chiar, deplin confuz text!?).**

b) Încălcări ale principiilor statului de drept:

b1) „**periclitarea (!?) independenței sistemului judiciar;**

b2) **faptul de a NU preveni, corecta sau sancționa decizii** arbitrare sau ilegale, luate de autoritățile publice, inclusiv de autoritățile de asigurare a respectării legii (!?), faptul de a NU pune la dispoziție resurse financiare şi umane, afectând funcționarea corespunzătoare a acestora sau nerespectarea obligației de a garanta absența conflictelor de interese;

b3) **limitarea disponibilității şi a eficacității căilor de atac**, inclusiv prin intermediul unor norme procedurale restrictive (!?) şi neexecutarea hotărârilor judecătoreşti sau **limitarea investigării**, a urmăririi penale sau a sancțiunii efective a încălcărilor legii".

c) Iată o „**mostră" normativă unională, lipsită total de previzibilitate, claritate şi accesibilitate, redactată pentru a nu fi aplicată ori pentru a fi utilizată în acțiunile abuzive ale instituțiilor Uniunii. O simplă lectură a art. 2 şi 3 ne relevă lipsa de coerență şi de adecvare a acestor norme:**

− în art. 2 „a" se spune la început că: „**Statul de drept se referă** (!?) la valorile UE consacrate în art. 2 TUE", pentru ca a treia propoziție din acest alineat (frază) să aibă un **conținut repetitiv**: „Statul de drept este **înțeles ca făcând referire** (!?) la celelalte (!?) valori şi principii ale UE consacrate la art. 2 din TUE" (!?), iar

− în art. 3 „a, b, c" se arată că: „În sensul prezentului regulament, următoarele «**elemente**» (!?) pot **constitui «INDICII»** (!?) ale unor încălcări ale statului de drept", deşi titlul textului este intitulat: „**Încălcări ale principiilor statului de drept" (!?).**

Aceste doua cuvinte **„elemente"** şi **„indicii"** induc evident scopul excesiv/abuziv urmărit şi pot produce îndoieli şi confuzii în interpretarea şi aplicarea normei imperative unionale.

De altfel, în toate celelalte texte (art. 4-7 din regulament) **sunt expresii generice, vagi, neclare, dificil de înțeles şi care pot genera serioase îndoieli şi confuzii în interpretare şi aplicare, precum:**

− art. 4 alin. (1) – „**Se iau măsuri adecvate în cazul în care...",** „afectează sau riscă în mod grav să afecteze, **într-o manieră îndeajuns de directă (!?) buna gestiune financiară a bugetului UE**..." şi

− în mod bizar, în art. 4 alin. (2) se reia această normă, astfel: „În sensul prezentului regulament, **încălcările principiilor statului de drept se referă** (!?) la **unul sau mai multe dintre elementele** (!?) următoare:

„*(a)* ***funcționarea corespunzătoare a autorităților care execută bugetul Uniunii, inclusiv împrumuturi şi alte instrumente garantate din bugetul Uniunii****, în special în contextul procedurilor de achiziții publice sau de acordare a granturilor;*

(b) ***funcționarea corespunzătoare a autorităților care efectuează controale financiare****, acțiuni de monitorizare şi de audit, precum şi funcționarea corespunzătoare a unor sisteme eficiente şi transparente de gestiune financiară şi de responsabilitate financiară;*

(c) ***funcționarea corespunzătoare a organelor de anchetă şi de urmărire penală*** *cu privire la investigarea şi urmărirea penală a fraudei, inclusiv a fraudei fiscale, a corupției sau a* ***altor încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii (!?);***

(d) ***controlul jurisdicțional efectiv de către instanțe independente*** *al acțiunilor sau al omisiunilor autorităților menționate la literele (a), (b) şi (c);*

(e) ***prevenirea şi sancționarea fraudei, inclusiv a fraudei fiscale, a corupției*** *sau a altor încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură şi cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii, şi impunerea de către instanțele sau de către autoritățile administrative naționale de sancțiuni eficiente şi cu efect de descurajare împotriva destinatarilor;*

(f) ***recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit****;*

(g) ***cooperarea eficace şi în timp util cu OLAF şi, cu condiția participării*** *statului membru în cauză, cu EPPO în cursul investigațiilor sau al urmăririlor penale desfăşurate în temeiul actelor aplicabile ale Uniunii, în conformitate cu principiul cooperării loiale;*

(h) ***alte situații sau comportamente ale autorităților care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii*** *sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii" (!?).*

Şi celelalte texte sunt repetitive sau redactate deficitar, fiind dominate de câteva cuvinte şi **expresii generice, vagi şi inaplicabile,** precum:

− **art. 5 alin. (3): „Măsurile luate trebuie să fie... Măsurile vizează în măsura posibilului acțiunile Uniunii afectate de încălcări";**

− art. 6 alin. (3): „... Comisia ține seama de «informațiile relevante» (?), «din surse disponibile», ... ale altor (?) organizații internaționale relevante şi a altor (?) «instituții recunoscute»" (!?).

Luând act de opoziția energică a unor State naționale membre, Consiliul European a recomandat, însă, amânarea intrării în vigoare a regulamentului, iar la 1.10.2021, Polonia şi Ungaria au sesizat CJUE, situație în care se va cerceta „calitatea" precară a acestui regulament şi conformitatea normelor sale cu obiectivele şi principiile instituite în art. 2-6 din TUE.

3. Cadrul general şi principalele constatări/recomandări din PRIMUL RAPORT - 2020 asupra Mecanismului Statului de drept - M. St. Dr. - Capitolul privind România

3.1. În general, **Raportul 2020,** prezentat la Bruxelles, în ziua de 30.09.2020, de Comisarii Vera Jourova şi Didier Reynders**, evaluează 4 teme principale**: **1) Sistemele naționale judiciare; 2) Cadrele anticorupție; 3) Libertatea şi mass-media şi 4) Pluralismul.**

Mecanismul Statului de drept are, în principal, **un rol preventiv, cu menirea de a lansa o dezbatere şi să pună bazele unei CULTURI a SUPREMAȚIEI LEGII în întreaga Uniune**.

Raportul 2020, pentru prima dată, aplică o „GRILĂ COMUNĂ" în analiza situației din toate Statele membre, cu scopul de a identifica tendințele privind respectarea Statului de drept. Pornind de la rezultatele dezbaterilor, lansate de raport la nivel european şi în fiecare Stat membru şi pe baza experienței acumulată în primul an de funcționare a M. St. Dr., Comisia va pregăti elaborarea Raportului 2021, asupra Statului de drept în Statele membre ale UE.

Efectele şi acțiunile imediate ale M. St. Dr.

Mecanismul Statului de drept (M. St. Dr. 2020) a **promovat dezbateri înscrise** în spațiul UE, îndeosebi după adoptarea, la 16.11.2020, cu majoritate calificată, la reuniunea ambasadorilor, a unui Memorandum care condiționează accesarea fondurilor europene de starea Statului de drept, soluție susținută ferm de Preşedintele României în Consiliul European, în condițiile în care, Polonia şi Ungaria au blocat, prin VETO, dat în votul preliminar, bugetul anual al UE 2021-2027, generând o criză gravă.

În ultimele mandate, Comisia Europeană a solicitat repetat, Statelor membre respectarea Statului de drept, iar prin Comunicarea CE nr. 343/2019 din 17.07.2019, a adoptat **Planul de acțiune pentru CONSOLIDAREA Statului de drept în cadrul UE**, care constituie temelia Mecanismului Statului de drept - 2020.

3.2. Capitolul privind România din Raportul 2020 privind M. St. Dr.

3.2.1. Structura secțiunilor acestui capitol atrage atenția de la început, asupra **surselor comune de informare cu Rapoartele MCV din 2017, 2018 şi ultimul din oct. 2019 (!?).**

A. Secțiunile şi principalele constatări

I. Sistemul judiciar (pp. 2-10). **Analiza cuprinde: 1) Independența 2) Calitatea şi 3) Eficiența, preluând considerații relevante şi selective din Rapoartele GRECO, Comisia de la Veneția, Rapoartele MCV, ş.a**., pentru a se sublinia deficientele din aceste capitole

II. Cadrul anticorupție (pp. 10-14)

III.Pluralismul şi mass-media (pp. 14-16) şi

IV. Alte probleme instituționale legate de **sistemul de control şi echilibru** (pp. 16-20).

B. În textul Raportului sunt **frecvente referiri la Rapoartele MCV** (pp. 8, 13, ş.a.) **fiind preluate numeroase constatări şi recomandări din acestea, dar nu se reține nicio observație critică relativă la „tăcerea" MCV asupra abuzurilor judiciare ale DNA, ale serviciilor secrete şi ale altor autorități, care au pus în pericol Statul de drept în cursul monitorizării, în special în perioada 2010-2018.**

Dovada clară a apartenenței DNA la puterea politică executivă bicefală, timp de peste 15 ani, o constituie lupta celor doua partide, cărora Preşedintele le-a atribuit puterea nelegitimă, de a-i restitui (DNA), competența exclusivă de anchetare a judecătorilor şi procurorilor, precum şi a înalților demnitari din Guvern şi Parlament, în acord cu o recomandare „imperativă" din MCV (!?), susținute de Preşedintele României (!).

4. Caducitatea MCV, a Deciziei Comisiei Europene din 13.12.2006, ca efect al M. St. Dr. -2020.

4.1. S-a considerat, într-o opinie, că **acest nou mecanism, ar fi o formă de MCV**, aplicabil tuturor Statelor membre [Radu Pop: „Despre relația dintre statul de drept şi MCV", citat de Sorin Bocancea, în „Noul mecanism de întărire a statelor de drept la nivelul UE: în direcția unui model federal?", revista „POLIS", vol. II, nr. 2 (4) - Serie nouă, 2014]. Autorul face o observație pertinentă: **„În condițiile menținerii MCV şi ale noului mecanism privind Statul de drept, Romania (şi Bulgaria) va fi supusă la constrângeri suplimentare față de celelalte state membre"**, ceea ce, adaug, este vădit **contrar principiului egalității Statelor membre în fața Tratatelor UE şi constituie o discriminare de neacceptat, (art. 4-1 TUE).**

4.2. **Preşedintele României a făcut, în seara zilei de 30.09.2020, după publicarea Raportului, o declarație concludentă, care trebuia şi, în continuare, trebuie, să fie urmată de acțiuni ale Guvernului la Comisia Europeană în Parlamentul European şi în Consiliul UE pentru a se obține şi încetarea „de jure" a Deciziei din 13.12.2006 privind instituirea MCV**:

„Este primul raport care analizează situația Statului de drept, în TOATE Statele membre ale UE. ***România susține de multă vreme că de aşa ceva avem nevoie, în***

LOCUL MCV, care discriminează într-un fel Romania *şi Bulgaria. Acest fel de Raport este UTIL ca să ne dăm seama unde în UE este nevoie de mai multă acțiune, unde sunt exemple de bune practici, cum se poate interveni pentru a face justiția puternică, independentă ş.a.".*

4.3. După cum se cunoaşte, însă, **Guvernul a adoptat o inepție de Memorandum pentru îndeplinirea obiectivelor MCV,** înscrise în raportul din oct. 2019 (!?), începand cu proiectul legii pentru desființarea SIIJ, inițiat şi elaborat de Ministrul Justiției, cu sfidarea Avizului negativ dat de CSM în şedința din 11.02.2020, Proiect de Lege, străin de starea reală a justiției şi de nevoile magistraturii române.

4.4. Din Fila informativă şi din Schema Mecanismului, publicate de Comisia Europeană odată cu primul Raport asupra M.ST.DR 2020, la 30.09.2020, rezultă, în mod evident, că obiectivele MCV au fost absorbite în noul mecanism al Statului de drept, că acest MCV şi-a pierdut autonomia de mecanism de cooperare şi verficare, instituit doar pentru Romania şi Bulgaria şi aplicat timp de 15 ani (2007-2021), cu 4 obiective precise initiale şi alte 20 suplimentare (!?).

4.5. Edificator este şi faptul că în anul 2020 MCV NU a mai evaluat situația, stadiul şi progresele Romaniei şi NU a elaborat Raportul anual, toate aspectele şi concluziile fiind înscrise în Raportul privind mecanismul Statului de drept 2020 publicat pe 30.09.2020.

4.6. MCV este de la 30.09.2020 un instrument al Mecanismului Statului de drept cu sarcina precisă de **„«Monitorizare PERIOADICĂ»** şi raportarea privind progresele înregistrate în vederea remedierii unor deficiențe legale de reformele în justiție şi corupție".

Acest instrument se aplică la toate cele 27 de State membre **prin monitorizare periodică şi nu anuală (ca pană în 2020),** aplicată Romaniei şi Bulgariei, prin Rapoarte anuale.

4.6. **Teza caducității Deciziei nr. C (2006) 6569 din 13.12.2006, de instituirea MCV, în raport de M.St.Dr-2020, rezultă şi din lectura actuală a celor 9 paragrafe din preambul, dar, mai ales din art. 1 -Anexa cu cele 4 obiective de reformă.**

Pe de altă parte, observarea compartivă a constatărilor, concluziilor şi recomandărilor din Rapoartele MCV (2018 şi 2019) şi din Raportul M. St. Dr. - 2020-Capitolul României (pp. 1-20) relevă existența de **similitudini în proporție de peste 90%, ceea ce susține teza absorției şi caducității (încetării de facto) a MCV - România şi Bulgaria.**

Dar se pare că administrația statului român, reprezentanții puterilor constituționale - executivă bicefală şi legislativă sunt străini de raportul real, actual şi de perspectivă dintre UE şi România, ca **Stat național membru, cu drepturi egale cu celelalte 26 de State membre U**E (art. 2 si art. 4.2. din Tratatul UE).

III. Statul de drept şi funcționarea instituțiilor UE – lumini şi umbre.

1. Unele observații asupra raportului instituțional dintre UE şi Statele naționale membre.

1.1. Tratatele UE **NU instituie un raport ierarhic între instituțiile UE şi cele ale Statelor membre, de tipul „conducători înțelepți" din „CHINTA bruxeleză",** Consiliul European, Parlament, Consiliul Uniunii, Comisia Europeană şi CJUE şi **„executanții docili"-administrațiile Statelor naționale membre.**

Deşi, conform art. 4 (2) teza a I-a din TUE „UE respectă egalitatea Statelor membre față de tratate, identitatea națională şi tradițiile statelor membre", instituțiile UE, în principal CE, „gardianul tratatelor" şi CJUE, încărcate de un deficit major de democrație, impun un „stat de drept" în Statele naționale membre, fără a oferi exemplul propriu al modului în care respectă şi aplică în instituțiile UE aceste principii fundamentale instituite de TUE (art. 2).

Dar, mai grav, Comisia şi CJUE şi arogă, în mod sistematic, îndeosebi în legislatura „Santer", în epoca luxemburgheză a lui Jean-Claude Junker şi, accentuat, în cea germanică (actuală), **rolul de legislator al UE, calificând în mod abuziv, acte neobligatorii** (recomandări, rapoarte, comunicări, ş.a.) **drept imperative, de a căror implementare/aplicare condiționează recunoaşterea şi acordarea unor drepturi legitime Statelor naționale membre.**

Atrage atenția, în ultimii ani, practica „ex, lege" a declarațiilor/conferințelor de presă, în care **anumiți lideri ai instituțiilor UE dau „directive", amenință cu art. 7 TUE, „judecă" autoritățile naționale** ş.a.

„UE ar trebui judecată după aceleaşi criterii normative care se aplică şi statelor naționale membre" („Dreptul UE. Comentarii, jurisprudență. doctrină, Ed. a IV-a, de Paul Craig şi Gr. De Búrca, ed. Hamangiu, p.170).

1.2. „Recunoaşterea şi aplicarea practică a principiului supremației dreptului UE depinde de adoptarea şi acceptarea sa de către sistemele de drept şi constituționale ale Statelor membre". Principiul interpretării armonioase a dreptului UE instituie obligația de a **interpreta dreptul național în confruntare cu dreptul UE, dar nu „contra legii" şi în măsura în care este posibilă aplicarea acestuia** („Dreptul UE. Comentarii, jurisprudență, doctrină, Ed. a IV-a, de Paul Craig şi Gr. De Búrca, ed. Hamangiu, pp. 359-360 şi p. 442).

1.3. **Anumiți comisari şi lideri din PE, în roluri de „propagandişti/interpreți" ai principiilor, formulează recomandări/comunicări, şi adaugă noi norme, la Tratate şi la actele juridice obligatorii, derivate (regulamente, directive, decizii), generând distorsiuni în dreptul intern al Statelor naționale membre (imixtiuni în politica penală, în viața judiciară, în organizarea şi funcționarea anumitor instituții şi autorități, confirmând/acoperind, chiar, abuzuri şi ilegalități ale acestora, încălcări grave al statului de drept şi ale drepturilor fundamentale, ş.a.).**

Astfel de derapaje, subliniate frecvent în mediile politice şi civice europene şi interne ale Statelor naționale membre, au afectat substanțial buna guvernare şi

administrarea justiției, starea de spirit a cetățenilor, încrederea în instituțiile UE şi în autoritățile naționale, viabilitatea democrației, a statului de drept, garantarea şi protecția efectivă a drepturilor şi libertăților fundamentale.

2. Deficitul de democrație, birocrația, şi lipsa de transparență în funcționarea instituțiilor UE.

2.1. Deficitul democratic şi indiferența CE față de presiunile democratice:

a) prima trăsătură a regimurilor democratice este posibilitatea alegătorilor de a schimba guvernarea, **ceea ce nu se aplică şi în Uniunea Europeană;**

b) a doua fațetă a deficitului democratic priveşte **„dominația puterii executive", în procesul decizional;**

c) a treia trăsătură este „**eludarea discuțiilor democratice**";

d) a patra este „**problemă distanței", autorilor deciziilor de la Bruxelles, fata de Statele naționale membre şi, mai ales, de cetățeni UE**;

e) a cincea trăsătură a deficitului democratic este „**problema transparenței şi a complexității şi cea a «dezechilibrului de fond»**" (a se vedea *„Dreptul UE. Comentarii, jurisprudență. Doctrină*", Ed. a IV-a, de Paul Craig şi Gr. De Búrca, ed. Hamangiu, p. 167).

2.2. Birocrația evolutivă a administrației UE

2.2.1. Starea legislației UE şi „bagajul ei normativ"

a) Elaborarea legislației UE. Unele succinte observații critice.

„Elaborarea legii nu este numai o artă, ci şi o ştiință sau mai exact o tehnică, mult mai dificilă în UE", în care sunt mai multe sisteme juridice şi culturi juridice, date de cele 27 de State naționale membre şi cu 22 de limbi oficiale şi de lucru („Legistica - arta de a face legi", Dominique Reny-2004): „Criticile frecvente asupra calității şi cantității legislației europene, am relevat existența unei «**inflații legislative**», generată de acțiunea Comisiei, care nu a reuşit să **simplifice şi să reducă acest balast normativ**", cu un grad mare de **dificultate în procesul de previzibilitate-claritate-accesibilitate şi implicit stabilitate**, îndepărtând artificial voința reală a cetățenilor UE (Jean Claude Piris „La qualité de la legislative communautaire le pont de vue du service juridique du Consiel" en „Améliorer la qualité de la legislation en Europe" EM ASSSER Institut, 1998, The Haque-Rluwer Law International).

„Redactorii şi instituțiile UE, de regulă au socotit ca linie directoare a produsului lor legislativ" destinatarii normei juridice, beneficiari exclusivi ai reglementării, chiar şi după adoptarea, **în anul 2003, a unui „Ghid practic comun pentru redactarea legislației comunitare", de către Parlament, Consiliu şi Comisie, care, însă, nu a ameliorat substanțial calitatea legislației UE şi nu a generat simplificarea acesteia, reducerea şi limitarea producției de noi acte normative, cu efect major al respectării şi aplicării principiului subsidiarității.** (citat din RDP – „Revue du droit public", nr. 2/2005, pp. 476-491).

b) Birocrația (ne) funcțională şi „stocul normativ" aberant

b1) În lucrarea „**Uniunea Europeană sau Marea amăgire**. Istoria recentă a construcției europene", de Christopher Booker şi Richard North, tradusă şi publicată în 2004 de Editura „ANTET", precedată de „Oficiali nebuni" - 1995 („The Mad Officials") şi de „Castelul mincinoşilor"- 1996 („The Castle of LIes"), autorii citează o afirmație semnificativă a Lordului Denning:

„**Legea europeană nu mai este un flux care inundă estuarele Angliei; a devenit un val seismic care dărâmă zidurile şi se revarsă în interior, peste câmpii şi în case"!?.**

b2) „Nimeni nu putea ascunde realitatea: **Comunitatea devenise o fabrică de legi, produse, în principal, de Comisia Europeană**. În 1975, un număr de 7000 de funcționari lucrau numai pentru Comisie, mai apoi 15.000, în anii '90 cca. 18000, după care s-a ajuns, succesiv, la 25.000, numărul acestora depăşind, în anii 2020, cifra de 50.000.

Datele statistice afişate de EUROSTAT - 2020, arată următoarele cifre:

− UE alocă peste 6% din bugetul anual cheltuielilor cu personalul, administrative şi de întreținere a clădirilor, iar

− Comisia Europeană are 32.000 de angajați, Parlamentul - 7500, iar celelalte organisme au peste 15.000 (Consiliul UE, Consiliul European, Comitetul regiunilor, CES, Agențiile specializate, Curtea de Conturi, Curtea de Justiție, şi altele, traducători - 4500 şi interpreți cu statut de funcționari - 850.

b3) „**La Bruxelles aerul de irealitate persistă de decenii, fiind dominat de o retorică absurda, de la Jaques Delors (1994), continuând cu Jaques Santer şi mai ales Jean Claude Junkers, adâncindu-se deficitul democratic, pe noul pilon electoral cel al votului «pe o listă de partid» pentru Parlamentul European. Imensa fabrică de legi a UE livrează continuu «tomuri normative"» ,majoritatea «legilor» fiind produse ale grupurilor puternice de «lobby» şi de interese financiar-comerciale sau profesionale".**

2.2.2. În lucrarea „*Marele jaf European*" (tradusă şi publicată în anul 2009 de Editura ANTET), autorii David Craig şi M. Elliot (foşti funcționari ai Comisiei Europene peste 20 de ani şi concediați pentru că au „defectat"), se subliniază „**rolul major constructiv al UE în a ajuta la rezolvarea unora din marile probleme ale Europei sec. XX, dar, se accentuează preocuparea privind modul cum UE invocă noi motive pentru a-şi spori, în mod agresiv controlul şi autoritatea, cheltuind:**

− sute de miliarde anual, fără ca autorii să poată confirma, în mod cert, unde s-au dus aceşti bani, deşi, **Curtea de Conturi a UE a refuzat să acorde bugetului „Certificatul de sănătate", datorită erorilor, ilegalităților şi fraudei**,

− **numărul de birocrați, în special la Comisie, este în continuă creştere,**

− **adoptă mai multe reglementări, ajungându-se la un „haos legislativ",**

− **cazurile de fraudă, risipă şi un larg cult al necinstei financiare, sunt tot mai multe în rândul euroliderilor,**

− cu fiecare Tratat, Regulament şi Directivă UE dă impresia că mai „înşfacă" un plus de putere, făcând Guvernele tot mai incapabile să se opună legislației UE, iar

− atunci când cetățenii îndrăznesc să voteze împotriva puterii crescânde a UE, eurocrații ignoră, cu ironie, opinia publică şi îşi impun proiectele lor" (pp. 10-11).

a)„UE a devenit, un magnet irezistibil pentru oamenii supuşi, dogmatici, ipocriți, leneşi, risipitori, egoişti, incompetenți şi corupți din punct de vedere moral, iar marele proiect al UE a fost deturnat de o clasă conducătoare, narcisistă, arogantă şi autoritară, care se consideră mai presus de lege, lipsită total de empatie cu cetățenii europeni şi care a susținut habotnic adâncirea deficitului democratic" (p. 11).

b) „UE elaborează anual **peste 2000 de acte normative, multe în domenii neînsemnate (ştergătoare de parbriz pentru vehicule agrare şi forestiere, distribuirea laptelui, comercializarea verzei, caracteristicile uleiului de măsline ş.a.), în dauna obiectivelor majore şi presante, cum au fost şi rămân cele sociale** (nivelul de trai, piața muncii, fiscalitatea, imigrația, protecția mediului, transporturile ş.a.); sunt peste 150.000 de pagini de reglementări normative ale UE, la care se adaugă alte milioane de pagini de recomandări, rezoluții, comunicări, declarații, rapoarte, propuneri, documente de tip carte albă, carte verde, decizii-cadru, propuneri, strategii, mecanisme" (!?).

Unele exemple recente şochează, căci par adevărate romane legislative:

(1) **Regulamentul PE şi al Consiliului de instituire** a Fondului de management integrat al frontierelor, a Imprumutului financiar de sprijin, pentru managementul frontierelor şi politica de vize, **adoptat la 14.06.2021** (dosar 2018/249 Cod) **care are 149 de pagini** (!?);

(2) **Regulamentul delegat al Comisiei (UE) 2016/341** din 15.12.2015 privind normele tranzitorii pentru anumite dispoziții din **Codul vamal European**, are 313 pagini;

(3) **Regulamentul delegat al Comisiei (UE) 2015/2446** din 28.07.2015 privind normele detaliate ale anumitor dispozitii din **Codul vamal al UE**, are 557 de pagini;

(4) **Standardele europene de stabilire a cerintelor tehnice pentru navele de navigație interioară - 2016**, are 842 de pagini;

(5) **Regulamentul Comisiei (UE) 164/2010** din 25.01.2010 privind specificațiile tehnice pentru raportarea electronică a navelor în navigația interioară, are 154 de pagini şi altele.

IV. În loc de concluzii:

1. Uniunea Europeană NU este o organizație internațională de tip clasic şi nici un stat, ea este şi rămâne o „**uniune parțial federală**" (Jean-Claude Piris, Revista de drept public european nr. 41/2/2005, p. 244).

Aceste federalism parțial nu are ca scop să elimine actualele State națiuni, în favoarea unui Stat federal european de tip clasic, super stat națiune, în rațiunea mondializării, ținând seama de eterogenitatea celor 27 de state naționale membre, de obiectivele UE, în parametrii de competență, stabiliți prin art. 2-4 din TUE.

2. Birocrația instituțională a UE, corupția tradițională, deficitul major al democrației, inflația de acte juridice şi **conduita colonialistă, sfidătoare a instituțiilor şi a înalților demnitari europeni, constituie craterul imploziei şi erupției Uniunii, instituțiile acesteia, în special Comisia Europeană, nefiind controlate şi nedând socoteală pentru actele şi faptele lor individuale şi instituționale.**

Anumiți „talibani" europeni ai „democrației" şi ai „statului de drept" impun popoarelor din Statele naționale membre UE, în special din Europa centrală şi de est, norme privind un mod de viață pe care ei nu-l trăiesc în aceeaşi parametrii!

3. Problema esențială a UE şi a statului de drept, în funcționarea instituțiilor sale, constă în a „căuta un bun echilibru între, de o parte, respectul identității Statelor membre, a culturii lor, a tradițiilor acestora şi a diversității lor, iar pe de altă parte, necesitatea unui proces decizional central eficace, democratic şi transparent, a aplicării uniforme a dreptului, a puterii de a răspunde efectiv sfidărilor economice, sociale, ale mediului şi de securitate din sec. XXI, la care niciun Stat membru nu poate face față singur" (Jean-Claude Piris, R D Teur. 41 (2), 2005, p. 260).

Totuşi, din păcate, Uniunea continuă sa aprofundeze şi să-şi lărgească competențele sale, substituindu-se Statelor naționale membre, care sunt componentele sale şi care vor acționa, cu mai multă energie, pentru a-şi salva identitatea, cultura, tradițiile şi diversitatea fiecăruia din ele.

4. În acest context, sunt relevante răspunsurile ferme date de Curțile Constituționale naționale **pentru limitarea jocului primatului şi supremației dreptului UE**, prin **rezervele de constituționalitate**, în sensul că acceptarea constituțională a integrării europene şi a transferului de competențe, trebuie să fie „subordonată respectului identității naționale, culturii şi tradițiilor fiecărui stat membru"; că primatul sau prioritatea nu pot fi calificate ca „supremație absolută", ca produs al unei autorități „monarhice" a dreptului Uniunii, în raport cu dreptul intern al fiecărui Stat național membru.

5. CJUE şi instanțele naționale-colaborare loială, fără subordonare

Cei 81 de judecători ai UE (27-CJUE, 54-TUE) nu sunt „aristoteli ai dreptului", iar hotărârile lor nu au valoarea juridică şi forța obligatorie absolută, nu sunt „misiuni biblice" pentru Statele naționale membre ale UE şi, în mod direct,

pentru miile de judecători constituționali şi judiciari, care nu pot fi calificați drept simple „piese de şah" în mințile şi în mâinile „marilor maeştri" de la Luxemburg.

Hotărârile CJUE (ca şi cele ale CEDO) sunt supuse interpretării şi aplicării creatoare /contextuale, generate de schimbările survenite în dreptul primar al UE şi în societatea europeană, aflată într-o permanentă dinamică, sub multiplele sale componente; dar ele sunt şi obiectul unui filtru constituțional național, exercitat în limitele consacrate în art. 3-4 ale TUE („UE respecta bogăția diversității sale culturale şi lingvistice...", art. 3 (3-3); „UE respecta egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum şi IDENTITATEA lor NAȚIONALĂ, inerenta structurilor fundamentale politice şi constituționale, inclusiv în ce priveşte autonomia locală şi regională" - art. 4-2).

Judecătorii naționali, constituționali şi judiciari, sunt primii şi principalii judecători comunitari/naționali în procesul de aplicare a dreptului UE şi nu doar „copişti" docili ai hotărârilor/deciziilor CJUE/CEDO. Ei sunt obligați sa le invoce, atunci când au legătură cu obiectul litigiului, fără a le copia considerentele ca bază/temei unic al justificării/motivării soluțiilor adoptate, ca o „imitație scenică" facilă, neputând ignora imperativele exprese şi clare instituite prin art. 3 (3-3) şi 4 din TUE, care intră în marja de decizie a statelor naționale membre.

5. Sunt, prin urmare, în total dezacord cu opinia care susține teza forței absolute şi obligatorii a hotărârilor CJUE, a actelor juridice legislative şi nelegislative, prevăzute în art. 288 TFUE, teza aplicabilă, de regulă, într-o federație de state şi nu într-o Uniune de state naționale.

Relevantă este, în acest **sens, recenta Decizie nr. 2021/940 din 15.10.2021 a Consiliului Constituțional al Franței**, care în baza art. 88 alin. (1) din Constituția Franței şi a art. 12 din Declarație-1789, a decis că **intră sub controlul de constituționalitate toate acele acte juridice ale UE care încalcă „o regulă sau un principiu inerent identității constituționale a Franței", celelalte fiind în competența CJUE şi a jurisdicțiilor naționale de drept comun.**

De asemenea, edificatoare este şi recomandarea: „**Statul de drept este un pilon fundamental al UE. O cascadă de procese legale la CJUE nu reprezintă o soluție la problema funcționării în practică a statului de drept. Trebuie să găsim căi şi posibilități de a ajunge din nou la consens"** (Angela Merkel, la Consiliul European, Bruxelles, 22.10.2021).

7. Aşa fiind, în acord cu o parte a doctrinei dreptului UE, consider ca art. 7 din TUE nu trebuie privit, interpretat şi aplicat ca o „armă nucleară" împotriva Statelor membre care produc un „risc clar" de încălcări grave ale valorilor consacrate în art. 2 TUE, text în baza căruia s-ar putea dispune suspendarea anumitor drepturi ale acestora, în special dreptul la vot şi mai nou, conform Regulamentului (UE) 2020/2092 din 16.12.2020, drepturile financiare acordate în cadrul PNNR (adresat direct Poloniei si Ungariei!?).

N.B. – Lucrări de referință ale autorului în materiile: dreptul european, dreptul european al drepturilor omului şi dreptul UE.

Dreptul european:

1.„Introducere în dreptul european”, Ed. Universul Juridic, 2007

2.„Starea justiției în Statele Europei”, Ed. Universul Juridic, 2010

3.„Starea justiției”, vol. I, II, III.IV – 2017, 2019, 2020

Drept european al drepturilor omului:

1.„CEDO-ultima speranță într-o justiție deplină”, Ed. Juridică, 2000

2.„Protecția europeană a drepturilor omului”, Lumina Lex, 2001, 750 p.

3.„CEDO-50 de ani de funcționare”, Ed. Universul Juridic, 2010

4.„CEDO-60 de ani de funcționare. Doctrină şi jurisprudență sistematizată şi actualizată”, Ed. Universul Juridic, 2021, 740 p.

Dreptul Uniunii Europene:

1.„Jurisprudență comunitară, Lumina Lex, 2002

2.„Politicile comunitare în Constituția UE”, Lumina Lex, 2005

3.„Drept comunitar general”, Ed. Spiru Haret, 2005

4.„Uniunea Europeană, înainte şi după Tratatele de la Lisabona-2007”, Ed. Universul Juridic, 2009

5.„Jurisdicții şi proceduri în UE”, Ed. Universul Juridic, 2010.