

Suveranitatea digitală. O perspectivă constituționalistă**Dr. Andrei-Răzvan Lupu***Cadru didactic asociat, Facultatea de Drept, Universitatea din București*

Rezumat: *Statul, astfel cum îl înțelegem astăzi, include drept element definitoriu suveranitatea. Dar atât statul, cât și suveranitatea, reprezintă concepte care de-a lungul timpului au avut un conținut variabil în funcție de context. Ultimii ani au adus o serie de perspective noi cu privire la exercitarea puterii în stat, legătura acesteia cu teritoriul și, implicit, conceptul de suveranitate. În cadrul Uniunii Europene, dorința de autonomie în raport cu alte puteri internaționale, dar și în raport cu statele membre ori cu actori privați, a dus la nașterea unei doctrine a suveranității digitale ca obiectiv de atins în anii următori. Drept consecință, prezenta lucrare își propune să analizeze evoluția conceptului de suveranitate pentru a putea înțelege mai bine în ce măsură acesta mai poate fi folosit în mod valid din punct de vedere constituțional și în ce măsură el mai poate avea o valoare descriptivă sau prescriptivă pentru modul de evoluție a conceptului contemporan de stat.*

Cuvinte cheie: *suveranitate, suveranitate digitală, autonomie strategică.*

Digital Sovereignty. A constitutionalist approach

Abstract: *The state, as we understand it today, includes sovereignty as its defining element. But both state and sovereignty represent concepts that have had a variable content over time, depending on the context. The last years have brought a series of new perspectives regarding the exercise of power inside the state, its connection with the territory and, implicitly, the concept of sovereignty. Within the European Union, the desire for autonomy in relation to other international powers, but also in relation to member states or private actors, led to the birth of the doctrine of digital sovereignty as an objective to be achieved in the following years. As a result, this paper aims to analyze the evolution of the concept of sovereignty in order to better understand to what extent it can still be validly used from a constitutional point of view and to what extent it can still have a descriptive or prescriptive value for the way of evolution for the contemporary concept of state.*

Key words: *sovereignty, digital sovereignty, strategic autonomy.*

Pentru a înțelege statul modern și modul său de funcționare, conceptul de suveranitate este pe atât de important pe cât se dovedește cel de supremație a constituției în cazul demersurilor de înțelegere a dreptului. S-ar putea afirma că suveranitatea și supremația constituției sunt de fapt cele două fațete, una politică, iar cealaltă juridică, ale unei caracteristici unice a statului modern: superioritatea puterii sale în raport cu orice altă entitate. Cele două concepte au fost considerate atât de intrinsec legate de statul modern

încât pentru o bună perioadă de timp au trecut în planul secund al dezbaterilor din știința juridică sau cea politică, fiind considerate subînțelese.

Totuși, apariția Uniunii Europene a dus la contestarea amândurora. Doctrina priorității dreptului unional, inclusiv în raport cu constituția, a apărut încă din al șaptelea deceniu al secolului trecut și este deja un subiect bine cunoscut și studiat¹. Însă ultimii zece ani și, mai ales, perioada începând cu mandatul Comisiei von der Leyen au oferit ocazia apariției unor concepte noi, înrudite, precum suveranitatea tehnologică sau suveranitatea digitală a Uniunii Europene. Pentru a putea oferi un set de repere în urmărirea evoluției viitoare a noilor concepte, vom încerca într-o primă etapă să cristalizăm o perspectivă coerentă asupra suveranității digitale, exercițiu deloc simplu având în vedere existența mai multor viziuni, inclusiv la nivelul instituțiilor unionale. Ulterior, vom analiza evoluția în timp a conceptului de suveranitate și a modului în care acesta ar putea fi adaptat în cazul Uniunii Europene. În final, vom reveni asupra suveranității digitale pentru a înțelege dacă, dincolo de definițiile oferite, ea poate fi folosită cu un conținut mai profund decât cel de deziderat politic.

I. APARIȚIA SUVERANITĂȚII DIGITALE

Înțelegerea contextului apariției unui concept este de multe ori mai utilă decât însăși o definiție oferită conceptului. Este așadar relevant de menționat faptul că apariția în discursul public a suveranității digitale a fost subsecventă apariției unui alt concept, ce a stârnit o dezbateră aprinsă: autonomia strategică europeană. Aceasta a fost folosit pentru prima dată într-un document oficial al Uniunii Europene în cadrul concluziilor Consiliul European din decembrie 2013², făcându-se referire la sporirea autonomiei strategice a Europei prin dezvoltarea unei baze tehnologice și industriale capabile să susțină și să dezvolte capacitățile de apărare. Termenul a fost ulterior preluat de către Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Federica Mogherini, fiind plasat în centrul Strategiei Globale pentru Politica Externă și de Securitate a Uniunii Europene, publicată în iunie 2016³. Potrivit acesteia, Uniunea trebuie să își dezvolte “ambitia de a asigura autonomie strategică” în vederea “abilității de a promova pacea și securitatea în cadrul și în afara propriilor granițe”, iar în acest sens “o industrie europeană de apărare sustenabilă, inovativă și competitivă este esențială”. Dacă primele mențiuni au vizat mai degrabă zona Politicii Externe și de Securitate Comună sau cea a Bazei Industriale și Tehnologice de Apărare, termenul a ajuns ulterior să fie folosit în mod oficial și cu privire la

¹ A se vedea *E. Chaoimh*, *The Legislative Priority Rule and the EU Internal Market for Goods. A Constitutional Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2022; *R. Schütze, T. Tridimas* (eds.), *Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018; *P. Craig, G. de Búrca*, *EU Law. Text, Cases and Materials*, ed. 7, Oxford University Press, Oxford, 2020; *K. S. Ziegler, P. J. Neuvonen, V. Moreno-Lax*, *General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Edward Elgar Publishing, Londra, 2022; *D. Călin*, *Dialogul dintre Tribunalele Constituționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene*, Ed. Universitară, București, 2018; *A.-R. Lupu*, *Constituția și dreptul Uniunii Europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2022.

² Disponibil on-line la <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>, consultat la 15 octombrie 2023.

³ *European External Action Service*, *Shared vision, common action – A stronger Europe – A global strategy for the European Union’s foreign and security policy*, Publications Office, 2016, disponibil on-line la <https://data.europa.eu/doi/10.2871/9875> consultat la 15 octombrie 2023.

alte domenii considerate de importanță strategică pentru Uniune, așa cum ar fi accesul la resurse critice, la microprocesoare sau dezvoltarea spațială, ori cu privire la protecția mediului sau la asigurarea resurselor necesare pentru a face față pandemiei de Covid-19⁴. În lipsa unei abordări unitare, alte instituții ale Uniunii Europene au însușit mai degrabă termenul de suveranitate strategică, definindu-l drept “abilitatea de a acționa autonom, de a se baza pe propriile resurse în domenii-cheie din punct de vedere strategic și de a coopera cu partenerii ori de câte ori este necesar”⁵. În sine, evoluția spre a percepe Uniunea Europeană drept un actor autonom în raport cu statele membre diferențiază semnificativ viziunea ultimelor două Comisii, Juncker și von der Leyen, în raport cu cele anterioare. Este simbolic să amintim perspectiva unuia dintre cei mai activi actori în implementarea conceptului de autonomie strategică, respectiv comisarul pentru Piață Internă Thierry Breton, inițiator în ultimii ani a unor politici care să transforme Uniunea într-un actor important și autonom pe piețe dintre cele mai diverse, de la industria de apărare la cea a microcipurilor. Pentru acesta, “în noua ordine geopolitică, Europa trebuie să nu mai fie o simplă piață, ci să devină un strateg. Să rămână deschisă, dar în propriile sale condiții. Să facă propriile alegeri, să își stabilească propriile reguli și să nu se teamă să le impună partenerilor săi”⁶.

Uniunea aspiră așadar la a deveni un actor cvasistatal, care încearcă să asigure exclusivitatea sau, cel puțin, primatul acțiunilor sale în anumite domenii esențiale. Unul dintre domeniile care s-a afirmat cel mai puternic în ultimii ani a fost cel digital. Cu privire la acesta, diferiți autori au început să analizeze de mai bine de un deceniu necesitatea ca statele să contureze o formă de control asupra unui fenomen, în fapt, suprastatal. Spre exemplu, potrivit lui Pierre Bellanger, suveranitatea digitală trebuie înțeleasă drept capacitatea guvernelor de a asigura “controlul prezentului și viitorului, astfel cum vor fi manifestate și ghidate de utilizarea tehnologiei și a rețelelor de calculatoare”⁷. În timp ce viziunea nord-americană asupra pieței tehnologice a presupus o libertate maximă acordată actorilor privați, viziunea europeană clasică presupune că statul trebuie să asigure protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale propriilor cetățeni, inclusiv în raport cu actori privați⁸. Luând însă în calcul caracterul suprastatal al fenomenului digital, rolul uzual al statului a fost preluat rapid de instituțiile europene, în mod special de cea mai militantă

⁴ A se vedea în acest sens discursurile Președintelui Consiliului European, Charles Michel, cu privire la autonomia strategică: <https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/?uri=CELLAR:9c72ffa8-cff9-11ea-adf7-01aa75ed71a1>, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/12/space-action-at-the-heart-of-european-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-13th-european-space-conference/>, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/02/03/speech-by-president-charles-michel-at-the-digitaleurope-masters-of-digital-online-event/>, consultate la 15 octombrie 2023.

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652069/EPRS_BRI\(2020\)652069_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652069/EPRS_BRI(2020)652069_EN.pdf), consultat la 15 octombrie 2023.

⁶ <https://www.euractiv.com/section/industrial-strategy/news/mastery-of-technology-is-central-to-the-new-geopolitical-order-breton-says/>, consultat la 15 octombrie 2023.

⁷ P. Bellanger, De la souveraineté en général et de la souveraineté numérique en particulier, Les Échos, 30 August 2011.

⁸ F. Gueham, Digital sovereignty - steps towards a new system of internet governance, Fondation pour l'innovation politique, 2017, disponibil on-line la <https://www.fondapol.org/app/uploads/2020/06/f-gueham-digital-sovereignty-3.pdf>, consultat la 15 octombrie 2023.

dintre acestea, Curtea de Justiție. Încă din 2015, judecătorii de la Luxemburg au asumat invalidarea unui acord privind transferul internațional de date între Uniunea Europeană și Statele Unite, considerând că acesta încalcă drepturile cetățenilor europeni⁹. O astfel de poziționare a obligat instituțiile implicate în procesul decizional să devină creative în construcția unei politici complexe în domeniul digital. Drept consecință, conceptul de suveranitate digitală și-a făcut treptat loc în discursul oficial al reprezentanților sau instituțiilor Uniunii Europene. Una dintre primele menționări datează din februarie 2020, când, într-un editorial deschis publicat în cele mai importante cotidiene din mai multe state membre, Ursula von der Leyen, Președinta Comisiei Europene, argumenta pentru punerea în prim plan a unor inițiative privind dezvoltarea autonomă a Uniunii în domenii precum inteligența artificială, *big data*, securitatea cibernetică sau dezvoltarea de computere cuantice¹⁰. La câteva luni distanță, un document de lucru al Parlamentului European definește suveranitatea digitală drept “capacitatea Europei de a acționa independent într-o lume digitală” și identifică o serie de obiective, printre care adoptarea de acte normative privind infrastructura de *cloud* la nivel european, guvernarea datelor informatice, securitatea cibernetică, standardizarea infrastructurii 5G¹¹. La începutul lui 2021, Președintele Consiliului European, Charles Michel, a însușit tema promovării suveranității digitale, arătând că “nu poate exista autonomie strategică fără suveranitatea digitală”¹², perspectivă ce a devenit una oficială odată cu concluziile Consiliului European de la Bruxelles din 25 martie 2021¹³. Nu trebuie omis faptul că în structura sa votată în 2019, Comisia include un portofoliu de vicepreședinte dedicat unei *Europe pregătite pentru era digitală*, ocupat de către daneza Margrethe Vestager.

Totuși, dincolo de utilizarea retorică a conceptului, atât un jurist, cât și un politolog, nu pot să nu se întrebe dacă poate fi acceptat un tip sectorial de suveranitate sau, mai mult, dacă putem vorbi despre suveranitate în cazul unei entități non-statale. Pentru a putea oferi un răspuns se impune mai întâi o analiză succintă a apariției și evoluției noțiunii de suveranitate.

II. O SCURTĂ ISTORIE A SUVERANITĂȚII

Așa cum s-a arătat în lucrări esențiale pentru domeniu, “astăzi, nimic nu este mai necesar decât claritatea asupra unor concepte consacrate. Suveranitate, libertate, autoritate, personalitate - sunt cuvinte cu privire la care avem nevoie atât de definiția, cât și de istoria lor; sau, mai degrabă, ne dorim în mod special istoria pentru că substanța acestora poate reprezenta adevărata definiție”¹⁴. Chiar dacă în perioada actuală conceptul de suveranitate pare să aibă un înțeles clar, nu aceeași a fost situația de-a lungul timpului. Așa cum s-a arătat

⁹ Curtea de Justiție, C-362/14, Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner, Hotărârea din 6 octombrie 2015, ECLI:EU:C:2015:650.

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_20_260, consultat la 15 octombrie 2023.

¹¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf), consultat la 15 octombrie 2023.

¹² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/03/speech-by-president-charles-michel-at-the-digitaleurope-masters-of-digital-online-event/>, consultat la 15 octombrie 2023.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vtc-euco-statement-en.pdf>, consultat la 15 octombrie 2023.

¹⁴ H. Laskwi, *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, Harcourt, Brace and co., New York, 1921, p. 314.

În studiile dedicate subiectului, “puține concepte au născut mai multă dispută, confuzie și opacitate decât suveranitatea”¹⁵. Trebuie asumat încă de la începutul analizei faptul că suveranitatea nu trebuie percepută drept o caracteristică intrinsecă oricărui stat. Dimpotrivă, pe parcursul evoluției formelor de stat, au existat diferite concepte care au substituit actuala suveranitate, în timp ce conceptul de suveranitate a străbătut o bună parte din istorie cu un conținut distinct. Studiul evoluției sale este o oportunitate și pentru a imagina cum poate acest concept să fie adaptat situației actuale a Uniunii Europene și a dorinței sale de afirmare în plan digital.

Poate cea mai organizată și eficientă formă de exercitare a puterii din Antichitate, Roma Antică, a cunoscut pe parcursul evoluției sale mai multe substitute pentru ceea ce este astăzi înțeles prin suveranitate. Bunăoară, *majestas* reprezenta încă din perioada Republicii Romane puterea supremă atașată nu neapărat unei funcții, cât unei persoane - Iulius Caesar a invocat *majestas* indiferent dacă din poziția de consul ori din cea de dictator. Ulterior, *majestas* a devenit un termen atribuit în mod constant liderului unei formațiuni statale, fapt ce a dus și la formarea conceptului de crimă de lezmajestate, reprezentând acte ce aduceau atingere autorității supreme din stat¹⁶. Un termen folosit alternativ pe parcursul evoluției Romei a fost cel de *imperium*, ce arăta puterea supremă în stat, aparținând în Republică consulului și putând fi contrabalansată doar de un alt consul sau de un tribun al plebei. Ulterior, *imperium* este chiar termenul care dă denumirea noii forme de organizare, respectiv Imperiul, reprezentând acum puterea absolută ce aparține împăratului (*imperator*) și în baza căruia acesta avea dreptul de a comanda în toate aspectele publice (*imperare*)¹⁷. Fragmentarea ce a început odată cu finalul secolului III și a fost definitivată la căderea Romei în 476 a făcut ca termenul de *imperium* să dispară din uz, fiind folosit doar ocazional în cadrul Imperiului Bizantin. Deși Sfântul Imperiu Roman renaște în anul 800, puterea absolută a împăratului este contestată de influența Bisericii și a suveranului pontif, fapt ce face imposibilă invocarea ei în continuare.

În ceea ce privește termenul *suveranitate*, prima sa utilizare este identificată în Franța secolului XIII, însă cu un înțeles distinct de cel asumat în perioada contemporană. Astfel, suveranitatea reprezenta puterea ultimă de decizie asupra unui subiect pe un anumit teritoriu, aparținând cel mai des ultimei persoane care se pronunța într-o procedură jurisdicțională. Spre exemplu, nobilii erau suverani în ceea ce privește infracțiunile mărunte ce erau săvârșite pe teritoriul pe care îl stăpâneau. O culegere de cutume din epocă menționează termenul în fraza “*chaque Baron est souverain dans sa baronnie*”¹⁸, menționând însă că această suveranitate este limitată la competențele jurisdicționale și de protecție și arătând că adevăratul protector al întregului teritoriu este regele, căruia i se supun toți nobilii “suverani”.

¹⁵ T. Gammeltoft-Hansen, R. Adler-Nissen, An introduction to sovereignty games, în R. Adler-Nissen, T. Gammeltoft-Hansen (eds.), *Sovereignty Games. Instrumentalizing state sovereignty in Europe and beyond*, Palgrave, Londra, 2008, pp. 1–17.

¹⁶ C. W. Chilton, The Roman Law of Treason under the Early Principate, în *The Journal of Roman Studies*, Vol. 45, 1955, pp. 73-81.

¹⁷ J. S. Richardson, Imperium Romanum: Empire and the Language of Power, *The Journal of Roman Studies*, Vol. 81, 1991, pp. 1 - 9.

¹⁸ P. de Beaumanoir, *Les Coutumes de Beauvaisis*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992, pp. 525-529.

O evoluție semnificativă a conceptului a fost determinată de un context istoric exact - cel al războaielor religioase din secolele XVI-XVII, cauzate de lupta între Reformă și Contrareformă. Așa cum s-a susținut și în studii extinse asupra suveranității, ea "își datorează rolul central unei constelații istorice foarte particulare și, prin urmare, nu este imună față de pierderea acestuia odată cu dispariția constelației"¹⁹. Astfel, suveranitatea asupra unui teritoriu este extinsă de la competența jurisdicțională la toate domeniile de activitate și, cel mai important în epocă, la stabilirea religiei oficiale a respectivei formațiuni statale, fapt ce permite eliminarea puterii clericale. În acest sens, Jean Bodin argumentează în 1576 pentru necesitatea eliminării tuturor *suveranităților locale*, așadar ceea ce era atribuit anterior nobililor, fiind necesară concentrarea întregii puteri în mâna monarhului și înlocuirea relațiilor de suzeranitate cu noua suveranitate, ca putere absolută²⁰. Statul suveran devine principalul actor al ordinii politice atât la nivel intern, cât și internațional, unde Pacea de la Westphalia din 1648 consfințește interdicția intervenției în treburile interne ale altui stat, fie și în materie religioasă.

Dacă la nivelul secolului XVII apare un consens cu privire la caracterul suveran al statelor, odată cu apariția filosofilor liberali se pune problema evitării eventualelor abuzuri ce se pot realiza în numele suveranității. În mod interesant pentru studiul de față, este propusă limitarea suveranității atât timp cât în discuție există un interes superior. Cel mai des, limita pentru invocarea suveranității este dată de sfera privată a cetățeanului. Astfel, pentru autori precum Benjamin Constant, "suveranitatea are doar o existență limitată și relativă. Acolo unde începe existența individului independent, suveranitatea statului încetează"²¹. Totuși, centrul dezbaterii în următoarele aproape trei secole va fi preluat de o altă dilemă: cine este titularul suveranității? Cine exercită puterea absolută în stat?

Poate cel mai relevant continuator al lui Bodin în ceea ce privește cristalizarea conceptului modern de suveranitate, englezul Thomas Hobbes oferă o perspectivă rațională simplificatoare pe fondul războiului civil englez din secolul XVII: prin contractul social toți indivizii au cedat puterea proprie unei entități unice, fie aceasta un monarh sau un corp de conducători²². Esențială este supremația puterii acestuia. Chiar dacă aparent un susținător al monarhiei Stuartilor, Hobbes deschide drumul contractualismului, ce va presupune un acord primordial pentru transferul puterii naturale spre un titular post-contractual al suveranității. Avansând de la perspectivele autoritare, pentru Rousseau, titularul suveranității poate fi unul singur, respectiv poporul, fapt ce implică identitatea între titularul suveranității și subiectul asupra căreia ea este exercitată. De altfel, Constituția Franței revoluționare din 1793 preia această viziune și face trimitere expresă la "*poporul suveran*" (s.n.). Totuși, aceasta nu este neapărat și viziunea unanimă: cu doar doi ani înainte, inspirându-se din discursul romantic cu privire la rolul istoric al națiunii, Constituția din 1791 stabilise expres că "suveranitatea este unică, indivizibilă, inalienabilă, imprescriptibilă și aparține *națiunii*" (s.n.). Statele care au urmat tradiția revoluționară franceză au evoluat folosind până în perioada contemporană unul dintre cele două subiecte, respectiv poporul sau națiunea, ca titular al suveranității. Simultan a evoluat un model alternativ, autoritar, de inspirație

¹⁹ D. Grimm, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, Columbia University Press, New York, 2015, p. 5.

²⁰ J. Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, Blackwell, Oxford, 1967.

²¹ B. Constant, *Principles of Politics Applicable to All Representative Governments*, in *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 177.

²² T. Hobbes, *Leviathan*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

germană, în care suveranitatea aparține însuși statului, înțeles ca aparat de guvernare. Această evoluție trebuie percepută mai ales în contextul eforturilor de a ține unite statele ce făceau parte din Confederația Germană, apoi Confederația Germană de Nord și, în final, Imperiul German format în jurul Prusiei. O astfel de depersonalizare a suveranității a permis apariția în același spațiu german a noțiunii de *suveranitate a dreptului* sau, mai exact, a constituției. În logica pozitivismului juridic și, mai ales, a normativismului, puterea supremă de comandă nu aparține unei persoane sau unui grup, ci chiar normelor. Cum acestea sunt așezate într-o ierarhie generată de forța juridică, este firesc ca norma sau setul de norme cu cea mai mare forță juridică, respectiv constituția, să beneficieze de suveranitate. Statul este așadar suveran atât timp cât statul se identifică cu ordinea normativă²³.

Dezbaterea contemporană asupra suveranității presupune fie o eliminare a acesteia din practica cotidiană a conducerii statului, fie o delegare sau o relativizare a acesteia. Primul caz este strict legat de titularul suveranității: atât timp cât poporul sau națiunea sunt titulari ai suveranității, aceste "corpuri juridice" se manifestă rar - cel mai important, sub forma puterii constituante. În restul situațiilor, cele privind deciziile de zi cu zi, vorbim mai degrabă despre puteri instituite prin constituție de către puterea suverană. În cel de-al doilea caz, provocarea la adresa suveranității provine de la nivel extern: apartenența la organizații internaționale sau supranaționale, așa cum este Uniunea Europeană, presupune în unele situații delegarea sau cedarea unor elemente de suveranitate către acestea. Nu în ultimul rând, revoluția digitală aduce o nouă provocare: relativizarea teritoriului ca element de care depinde exercitarea suveranității. Ultimele două ipoteze, respectiv apartenența la organizații supranaționale și relativizarea teritoriului, au un impact direct asupra discuției privind suveranitatea digitală europeană și merită să fie analizate extensiv.

III. PROVOCĂRI CONTEMPORANE PENTRU SUVERANITATE: UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI MEDIUL DIGITAL

Apariția organizațiilor supranaționale și, în special, a Uniunii Europene a adus provocări noi pentru conceptul de suveranitate. Așa cum aminteam anterior, apogeul normativismului a presupus identificarea supremației constituției cu însăși suveranitatea. Într-o astfel de perspectivă, provocările continue aduse de către Curtea de Justiție la adresa supremației constituțiilor naționale, prin doctrina priorității dreptului unional²⁴, au fost implicit și provocări la adresa suveranității. Așa cum s-a arătat și în doctrină, atunci când autonomia unui sistem normativ este contestată, încercându-se subordonarea acestuia în raport cu un alt sistem normativ printr-un *claim to supremacy*, este afectată însăși suveranitatea statului căruia îi aparține respectivul sistem normativ²⁵.

²³ F. Hinsley, *Sovereignty*, ed. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

²⁴ Afirmată și dezvoltată succesiv prin CJ, 6/64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, Hotărârea din 15 iulie 1964, ECR 585, ECLI:EU:C:1964:66; CJ, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft MbH c. Oficiului pentru importul și depozitarea cerealelor și furajelor din Frankfurt en Main*, Hotărârea din 17 decembrie 1970, ECLI:EU:C:1970:114; CJ, 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SA*, Hotărârea din 9 martie 1978, ECLI:EU:C:1978:49; CJ, 10/97, *Ministero delle Finanze c. IN.CO.GE.'90*, Hotărârea din 22 octombrie 1998, ECLI:EU:C:1998:49; CJ, 402/05 și 415/05, *Yassin Abdullah Kadi și Al Barakaat International Foundation c. Consiliului Uniunii Europene și a Comisiei Comunităților Europene*, Hotărârea din 3 septembrie 2008, ECLI:EU:C:2008:461.

²⁵ A se vedea în acest sens și N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State*, în *The Modern Law Review*, vol. 56, Nr. 1/1993, p. 8.

Totuși, un atac mult mai direct la adresa suveranității a fost asumarea de către Uniune a unor competențe de reglementare ce aparțineau în mod uzual statelor. Așa cum s-a mai arătat, “o înțelegere a distribuirii puterilor între Uniune și statele membre, precum și între instituțiile Uniunii, este punctul esențial al oricărui studiu asupra dreptului constituțional al Uniunii Europene”²⁶. Pentru mult timp, normele de drept primar nu au prevăzut în mod expres competențe ale Uniunii, acestea fiind mai degrabă deduse din obiectivele incluse în tratate. O astfel de situație a dus și la apariția noțiunii de conflict vertical de competențe (*Verbandkompetenzen*) între statele membre și Uniune²⁷, Curtea de Justiție având aceeași abordare expansivă odată cu formularea principiului competențelor implicite: atât timp cât tratatele fondatoare au stabilit un obiectiv, ele au acceptat și transferarea implicită de competențe²⁸. Instanțelor constituționale naționale le-a fost necesar un termen îndelungat pentru cristalizarea unor răspunsuri. Totuși, cu prilejul încuviințării ratificării Tratatului de la Maastricht, Tribunalul Constituțional din Republica Federală Germană a elaborat teoria “exercitării împreună a suveranității”, prin delegarea de competențe de la nivel național către nivel european²⁹. Similar, Consiliul Constituțional din Republica Franceză a acceptat “transferul de suveranitate” către instituțiile europene, sub condiția respectării de către acestea a valorilor asumate prin Tratatul privind Uniunea Europeană (în continuare, TUE), devenită acum o entitate politică³⁰. Odată cu adoptarea Tratatului de la Lisabona, Uniunea Europeană a dobândit în mod expres competențe. Totuși, cu câteva excepții³¹, statele membre și mai ales instanțele constituționale au păstrat paradigma delegării de competențe, paradigmă ce presupune și verificarea modului de exercitare a acestora și inclusiv posibilitatea retragerii acestora.

Toată această evoluție presupune o concluzie simplă: statele membre acceptă să delege părți ale suveranității către Uniune sub condiția controlului exercitării acestora de către instanțele constituționale. Este important însă faptul că au fost stabilite în mod convențional care sunt acele părți ale suveranității (competențele fiind enumerate detaliat în cadrul art. 3-6 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene - în continuare, TFUE) și principiile aplicabile exercitării acestora (precum principiul subsidiarității și principiul proporționalității). Suplimentar, instanțele constituționale ale statelor membre au dezvoltat o nouă teorie jurisprudențială, a *identității constituționale naționale*, ca limită pe care Uniunea nu o poate depăși în exercitarea competențelor sale³².

Putem vorbi, așadar, în cazul Uniunii Europene despre apariția unui nou concept, cel al *suveranității partajate*, presupunând atributele suverane pe care Uniunea le exercită sub controlul statelor membre. Totuși, istoria evoluției construcției europene a demonstrat

²⁶L. Azoulay, *The Question of Competence in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 1.

²⁷A. von Bogdandy, J. Bast, *The Vertical Order of Competences*, în A. von Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 343.

²⁸CJ, 22/70, *Comisa Comunităților Europene c. Consiliului Comunităților Europene*. European Road Transport Agreement, Hotărârea din 31 martie 1971, ECLI:EU:C:1971:32.

²⁹Bundesverfassungsgericht - BVerfG, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, Urteil vom 12 Oktober 1993.

³⁰Conseil Constitutionnel, Décision 92-308 DC - 09 april 1992.

³¹Pentru o analiză extinsă, a se vedea A.-R. Lupu, *O nouă competență a Curții Constituționale din România: protejarea competențelor Uniunii Europene*, în *Revista Dreptul*, nr. 8/2017; A.-R. Lupu, *Recent evolutions of the Romanian Constitutional Court's case-law regarding European Union law*, în *European Legal Studies and Research*, Ed. Universul Juridic, București, 2017.

³²Pentru o analiză extinsă, a se vedea A.-R. Lupu, *Identitatea constituțională națională și dreptul Uniunii Europene*, în Valeriu Stoica (coord.), *CJUE și CCR. Identități în dialog*, Ed. Universul Juridic, București, 2022.

apetitul diferitelor structuri unionale de a-și însuși mai multe competențe, evoluție al cărei motor au fost în mod special Comisia și Curtea de Justiție. Ultimii ani arată continuarea acestei evoluții prin introducerea în discuție, precum un *fait accompli*, a unor noi domenii de reglementare, în special cele legate de zona digitală. În mod esențial, nu mai vorbim despre un transfer dinspre statele membre, ci despre o asumare unilaterală din partea Uniunii. Mai mult, astfel de domenii nu făcuseră până la acest moment obiectul unor reglementări nici la nivel național. Dacă stabilirea unor competențe prin Tratatul de la Lisabona a presupus un real transfer de competențe dinspre statele care reglementaseră până la acel moment domenii precum politică monetară, agricultura sau transporturile, către Uniune, de această dată statele însele nu au avut timpul necesar pentru a reglementa în noile domenii. Desigur, conceptul de suveranitate presupune capacitatea unui stat de a reglementa în orice domeniu, nu doar în cele incluse într-o enumerare exhaustivă. Totuși, lipsa unor reglementări și, mai ales, lipsa viziunii majorității guvernelor naționale privind reglementarea în domenii noi ale relațiilor sociale a permis Uniunii Europene să facă primii pași, punând în aplicare principiul *occupying the field* specific construcțiilor federale³³.

Nu în ultimul rând, trebuie remarcată o particularitate a domeniului digital: acesta nu poate fi legat în mod direct de un teritoriu. Or, suveranitatea presupune exact exercitarea puterii absolute asupra unui teritoriu. Desigur, pot fi identificate anumite elemente ce pot realiza legătura cu un teritoriu, de la amplasarea serverelor care găzduiesc anumite platforme digitale și până la locul înregistrării societăților comerciale care dețin mijloace digitale. Dar nicio astfel de soluție nu poate asigura că intervenția legislativă va acoperi măcar cea mai mare parte a activității online a unui actor. Mai mult, accesibilitatea serviciilor și produselor digitale nu mai ține de efortul unei deplasări fizice, fapt ce permite unui actor să acționeze asupra unui teritoriu care depășește cu mult granițele unui stat. De această dată devin cu adevărat relevante piețele pe care un actor este interesat să acționeze în mediul digital. În mod interesant, așa cum bine știm, construcția europeană a plecat de la obiectivul de a deveni în primul rând o piață unică. Exact această realitate o pune în poziția ideală de a reglementa activitatea digitală.

IV. POATE EXISTA O SUVERANITATE DIGITALĂ A UNIUNII EUROPENE?

“Ori de câte ori cineva invocă suveranitatea, în miză sunt pretenții de putere”³⁴. Este și cazul suveranității digitale a Uniunii Europene. Trimiterile frecvente la suveranitatea digitală din discursul oficial al instituțiilor europene³⁵ nu au avut de cele mai multe ori acoperire în competențele expres prevăzute de către dreptul primar. Trebuie remarcat în acest sens că, potrivit art. 4, alin. (3) TFUE, în domeniile cercetării și dezvoltării tehnologice, Uniunea poate reglementa, dar fără a limita competențele statelor. Altfel spus, instituțiile europene beneficiază de chiar mai puțină putere decât în cazul competențelor partajate, unde se aplică principiul *occupying the field*. De altfel, acesta este și principalul motiv pentru

³³ Pentru o analiză comparativă a aplicării principiului, a se vedea A. Sagar, *Federal Supremacy and the Occupied Field: A Comparative Critique*, în *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 43, Nr. 2, 2013, pp. 251-274.

³⁴ D. Grimm, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, Columbia University Press, New York, 2015, p. 122.

³⁵ A se vedea n.10, 11, 12, 13.

care s-a argumentat că, cel puțin din punct de vedere juridic, discursul privind suveranitatea digitală nu este unul acceptabil³⁶.

Și, totuși, chiar șefii de state și guverne, cei mai interesați în a proteja competențele și interesele propriilor state, au fost cei care au acceptat în cadrul Consiliului European, for ale cărei decizii necesită unanimitate, să însărcineze instituțiile europene cu elaborarea unor acte în domeniul specific discursului privind suveranitatea digitală. Astfel, ca urmare a reuniunii speciale din 1-2 octombrie 2020, Consiliul European a cerut Comisiei Europene să elaboreze *Busola Digitală*, un document strategic care să traseze pașii de urmat de către Uniune până în 2030 în vederea obținerii suveranității digitale, alocând în același timp 20% din fondurile incluse în Mecanismul pentru Redresare și Reziliență în acest sens³⁷.

Odată cu stabilirea acestor obiective de către Consiliul European, Comisia și legislativul european, cuprinzând Parlamentul și Consiliul, au intrat într-o cursă a reglementării în zona digitală. Primul pachet de acte a venit chiar în noiembrie 2020, când executivul european a propus Regulamentul pentru Guvernanța Datelor, adoptat ulterior în mai 2022, și având drept obiect modul în care entitățile publice și cele private vor putea utiliza în comun, folosind servicii electronice, datele la care au acces³⁸. În mai puțin de o lună de la prima propunere, Comisia a revenit cu două proiecte complementare, respectiv Regulamentul privind Piețele Digitale și Regulamentul privind Serviciile Digitale, ambele menite să limiteze puterile gigantilor din zona digitală, precum Alphabet, Amazon, Apple, Meta sau Microsoft, și să asigure libertățile fundamentale³⁹. Ca urmare a succesului primelor inițiative, Comisia a revenit cu propunerea de Regulament privind Datele⁴⁰, prin care se încearcă reglementarea accesului la datele pe care le generează noile tehnologii și a modului de stocare a acestora în cloud.

Dacă gestiunea datelor privea mai degrabă protejarea drepturilor fundamentale, iar reglementarea piețelor digitale privea asigurarea unei concurențe libere a actorilor europeni în raport cu marii actori americani, regulamente care țin de nucleul dur al suveranității digitale au fost inițiate mai recent de Comisie. Astfel, în mai 2021 Comisia Europeană a inițiat *AI Act*, aflat la momentul redactării prezentei lucrări în procedura de trilog, reglementând utilizarea inteligenței artificiale și propunând o clasificare a sistemelor de inteligență artificială în funcție de riscurile pe care le produc și, implicit, regulile privind controlul ce le

³⁶ S. Autolitano, Why EU should stop talking about digital sovereignty, disponibil on-line la <https://www.cfr.org/blog/why-eu-should-stop-talking-about-digital-sovereignty>, consultat la 15 octombrie 2023.

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>, consultat la 15 octombrie 2023.

³⁸ Regulamentul (EU) 2022/868 al Parlamentului European și Consiliului din 30 mai 2022 privind guvernanța datelor la nivel european și de modificare a Regulamentului (UE) 2018/1724 (Regulamentul privind guvernanța datelor), publicat în Jurnalul Oficial Nr. 152 din 3 iunie 2022.

³⁹ Regulamentul (UE) 2022/1925 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2022 privind piețe contestabile și echitabile în sectorul digital și de modificare a Directivelor (UE) 2019/1937 și (UE) 2020/1828 (Regulamentul privind piețele digitale), publicat în Jurnalul Oficial Nr. 265 din 12 octombrie 2022; Regulamentul (UE) 2022/2065 al Parlamentului și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale), publicat în Jurnalul Oficial Nr. 277 din 27 octombrie 2022.

⁴⁰ Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind norme armonizate pentru un acces echitabil la date și o utilizare corectă a acestora (Legea privind datele), COM(2022) 68 final, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A68%3AFIN>, consultat la 15 octombrie 2023.

va fi impus⁴¹. Cel puțin la fel de important din perspectiva autonomiei strategice, în iulie 2023 a fost adoptat *European Chips Act*⁴², menit să încurajeze producția europeană de semiconductori, reducând dependența industriei europene din zona tehnologiei de importuri din statele asiatice sau din Statele Unite. Un alt aspect considerat esențial de către Comisie pentru suveranitatea digitală europeană a privit infrastructura capabilă să asigure comunicațiile de mare viteză, fapt ce a dus la propunerea spre adoptare a *Gigabit Infrastructure Act*⁴³.

Trebuie remarcat că toate actele menționate sunt regulamente, așadar beneficiază de aplicabilitate directă și efect direct, ceea ce indică o abordare maximalistă a Comisiei în încercarea de a însuși un monopol la nivel unional asupra domeniului, mult dincolo de competențele în domeniu prevăzute de art. 4 TFUE. Implicit, teoria transferului de suveranitate, acceptată de instanțele constituționale încă de la începutul anilor 1990, devine acum caducă, cel puțin în ceea ce privește suveranitatea digitală. Reglementând fără o împuternicire expresă acordată prin tratat din partea statelor membre, Uniunea acționează similar unui stat suveran.

Aceste constatări ne obligă să ne întoarcem la una dintre observațiile inițiale: suveranitatea nu a avut dintotdeauna conținutul pe care astăzi îl considerăm de la sine înțeles. Implicit, conceptul poate evolua în funcție de context și, mai important, în funcție de titular. Discursul cu privire la suveranitatea europeană nu poate fi de neconceput atât timp cât există flexibilitate cu privire la adaptarea conceptului de suveranitate. În primul rând, trebuie acceptat, asemănător modelului medieval, că suveranitatea nu mai presupune puterea supremă de a reglementa în orice domeniu, ci mai degrabă capacitatea de a fi ultimul decident asupra unui set de domenii. Suplimentar, elementul teritorial al suveranității trebuie relativizat: nu doar existența unor organizații supranaționale precum Uniunea Europeană depășește granițele clasice, ci, mai ales, exercitarea puterii de reglementare în domenii care transcend elementului fizic al teritoriului, așa cum ne arată în mod perfect situația mediului digital.

Dincolo de relativizarea componentelor clasice ale suveranității, precum puterea absolută și teritoriul clar determinat, coexistența mai multor pretendenți la suveranitate, precum statele membre și Uniunea, au făcut anumiți autori să sugereze necesitatea unor elemente suplimentare, în special pentru a pretinde o *suveranitate sectorială*, precum cea digitală. Astfel, o organizație ca Uniunea Europeană ar trebui să dețină o infrastructură proprie necesară exercitării competențelor sale digitale; să își reducă dependența tehnologică în raport cu alte state, precum Statele Unite sau China, în special în ceea ce

⁴¹Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială (Legea privind Inteligența artificială) și de modificare a anumitor acte legislative ale Uniunii, COM(2021) 206 final, disponibil on-line la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>, consultat la 15 octombrie 2023.

⁴² Regulamentul (UE) 2023/1781 al Parlamentului și al Consiliului din 13 septembrie 2023 de stabilire a unui cadru de măsuri pentru consolidarea ecosistemului european al semiconductoarelor și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/694 (Regulamentul privind cipurile), Jurnalul Oficial Nr. 229 din 18 septembrie 2023.

⁴³ Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de reducere a costului instalării rețelelor de comunicații electronice gigabit și de abrogare a Directivei 2014/61/UE (Actul privind infrastructura gigabit), COM(2023) 94 final, disponibil on-line la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0094>, consultat la 15 octombrie 2023.

privește elemente specifice infrastructurii, precum producția de semiconductori; să își reducă, de asemenea, dependența în raport cu marii jucători privați, cunoscuți și ca *giganții tehnologici*; și, în final, să poată asuma o poziție de leadership în lume, în mod special, prin crearea unui model de reglementare care să devină treptat *soft law* pentru toți actorii internaționali, privați sau publici⁴⁴.

Tocmai acest model, al Uniunii Europene drept creator de modele de reglementare în diferite domenii de activitate (chiar și în situația în care aceste modele rămân doar bune practici internaționale), reprezintă probabil cea mai mare șansă a instituțiilor europene de a conserva autonomia în raport cu marii jucători privați sau cu cele mai puternice state ale lumii. Chiar dacă o astfel de abordare presupune fragmentarea suveranității statelor membre, în înțelesul clasic al noțiunii, păstrarea puterii de reglementare la nivel european asigură totuși un grad sporit de autonomie prin comparație cu cea mai mare parte a statelor lumii, aflate în imposibilitatea de a se opune unor standarde tehnologice create de piața liberă.

⁴⁴ R. Bellanova, H. Carrapico, D. Duez, Digital/sovereignty and European security integration: an introduction, în *European Security*, Vol. 31, Nr. 3, 2022, p. 337.