

# CRONICĂ TÂRZIE LA UN EȘEC PREVIZIBIL: TRATATUL DE INSTITUIRE A UNEI CONSTITUȚII PENTRU EUROPA

Prof.univ.dr. Ioan Humă  
Universitatea „Danubius” din Galați

## Rezumat

*Respingerea prin referendum, în Franța și în Olanda, a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa nu a fost întâmplătoare. Popoarele din aceste țări, dar nu numai ele, au perceput nu o dată instituțiile comunitare ca entități de factură birocratică și înstrăinată în raport cu viața reală, condensată în experiențe ireductibile la proiecte politice voluntariste. În plus, ideea unei Constituții la nivelul UE nu ar însemna decât consfințirea juridică a unui suprastat, de natură a subordona Statele Membre și puterea lor suverană, **originară** în raport cu autoritatea **delegată** instituțiilor comunitare.*

Tratatul de la Nisa avea anexată o Declarație privind viitorul Uniunii Europene. În baza ei și urmare a întrunirii Consiliului European la Laeken/Bruxelles, în decembrie 2001, s-au desfășurat lucrările, pe o perioadă ce a depășit un an, ale Convenției (Conventului) pentru viitorul Europei, la care au participat și reprezentanți ai statelor candidate. Declarația de la Laeken ceruse o concentrare pe o seamă de aspecte instituționale vitale pentru Comunitatea Europeană și pentru Uniune: o mai precisă repartizare a competențelor instituționale în cadrul UE; reducerea numărului instrumentelor legislative și folosirea mai hotărâtă a legislației-cadru; mai multă democrație, ca și transparență și eficiență în luarea deciziilor și funcționarea instituțiilor; clarificări asupra statutului Cartei drepturilor fundamentale. Alături de cele enunțate și ca un corolar al lor, se cerea pe bună dreptate simplificarea Tratatelor CE și UE, delimitarea mai clară a identității UE în raport cu Comunitățile<sup>1</sup>. Dar aceste obiective erau condiționate de adoptarea unei așa-numite Constituții pentru Europa.

Convenția a antrenat la dezbateri societatea civilă prin parteneri sociali și lumea afacerilor, prin organizații neguvernamentale, mediul academic și alți factori de opinie. S-a procedat apoi la sinteza ideilor și propunerilor făcute. Prin dezbateri și compromisuri, a fost posibilă adoptarea consensuală a unui proiect de Tratat asupra unei Constituții pentru Europa, aprobat de Consiliul European din iunie 2003 (Thessalonic). Conferința interguvernamentală<sup>2</sup>, după eșecul din decembrie 2003, rezultat din opoziția Spaniei și Poloniei (care refuzau abandonul condițiilor de vot bazat pe majoritatea calificată, stabilit prin Tratatul de la Nisa), s-a încheiat prin adoptarea unei versiuni ușor modificată în iunie 2004. A urmat semnarea a ceea ce s-a numit **Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa** (octombrie 2004). Documentul a fost parafat la Roma, simbolic în aceeași sală unde fuseseră semnate tratatele din 1957.

<sup>1</sup> A se vedea sinteza lor în Octavian Manolache, **Tratat de drept comunitar**, ed. a II-a, C.H. Beck, București, 2006, p. 18.

<sup>2</sup> Deoarece Conferința interguvernamentală este - după cum rezultă și din denumirea ei - o conferință diplomatică a statelor membre, unde guvernul fiecărui stat, reprezentând puterea suverană a acestuia, hotărăște împreună cu celelalte guverne, pe bază de unanimitate, asupra unor probleme cardinale ale funcționării UE, o astfel de conferință nu stă sub forța instituțională a organelor comunitare, urmând ca hotărârile luate să se conformeze procedurilor de ratificare proprii dreptului intern al fiecăruia dintre statele membre (Cf. Gyula Fábián, **Drept instituțional comunitar**, Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2004, p. 49).

În ce privește conținutul său, proiectul schimba profund arhitectura Uniunii<sup>3</sup>; ea urma să primească pe viitor personalitate juridică, iar Comunitatea Europeană să dispară. Structura instituțională avea să evolueze și ea. Astfel, între altele, Consiliul European urma să fie prezidat de o personalitate care să nu fie aleasă din rândul șefilor de stat sau de guvern în exercițiu; un ministru al afacerilor externe al UE ar fi prezidat Consiliul afacerilor externe, care ar fi aparținut Comisiei; Președintele Comisiei ar fi fost ales de Parlament în funcție de rezultatul alegerilor europene. Se avea în vedere, de asemenea, ca majoritatea calificată din Consiliu să fie simplificată începând cu 2009. Totodată, se preconiza schimbarea radicală a instrumentelor juridice ale Uniunii, astfel încât competențele să se redistribuie pe „categorii generice” (competențe exclusive, competențe partajate ș.a.), unele rămânând particularizate pe politici sectoriale<sup>4</sup>. Sistemul normativ trebuia să cuprindă **legea europeană** (corespunzând vechilor reglementări de bază), **legea-cadru europeană** (pentru vechile directive), **regulamentul european** (pentru vechiul regulament și vechea directivă) etc.

Așa cum s-a apreciat, în cazul că aceste reforme puteau îmbunătăți „vizibilitatea” exterioară și legitimitatea democratică a Uniunii, ele puteau totuși multiplica, în același timp, riscurile unor dificultăți interne<sup>5</sup>.

S-a putut totuși observa că decizia bazată pe unanimitate, semn al interetatismului, rămânea în vigoare în numeroase cazuri, nu doar în aria politicii externe și de apărare, ci în egală măsură în unele domenii sensibile, evidențiate de Tratatul Comunității Europene, precum armonizarea fiscalității sau politicile sociale. De aceea, după cum s-a opinat<sup>6</sup>, Constituția pentru Europa nu se prefigura propriu-zis ca o constituție federală, iar sistemului instituțional al Uniunii îi lipseau multe pentru a-l compara cu acela al unui stat federal.

Validarea Tratatului constituțional era condiționată de ratificarea la nivel național, după procedurile fiecăruia dintre cele 25 de state membre. În august 2005, ratificaseră deja Tratatul 13 state, deși referendumul organizat în acest scop în Franța (mai 2005) și Olanda (iunie 2005, aici cu rol consultativ) l-a respins. Ca urmare a acestui „NU” nescontat de strategii UE, Consiliul European din iunie 2005 a hotărât prelungirea procesului de ratificare peste termenul stabilit (noiembrie 2006)<sup>7</sup>.

Contestarea prin voință populară a Tratatului în țările amintite nu a fost, socotim, întâmplătoare. Ea trebuie să dea oricum de gândit politicianilor, dar și doctinarilor.

În primul rând, destinul UE nu are a fi trasat voluntarist printr-un document care se dorește abrupt „o Constituție pentru Europa”, în timp ce instituțiile comunitare nu dispun de o putere **originară**, în baza căreia, abia, să se organizeze cu de la sine putere și să se autojustifice *eo ipso* constituțional. Or, un Tratat Constituțional la nivel UE consacră juridic, prin rolul asumat, un stat de sine stătător, aici unul care să fie nu numai altceva decât fiecare Stat Membru UE, dar și **deasupra** fiecăruia ca forță de decizie și autoritate ierarhică. Nimic însă din spiritul tratatelor institutive nu conduce, dincolo de opțiunile aventuriste ale unor politicieni sau doctinari, la o astfel de evoluție. Cel puțin pentru timpul istoric în actuală desfășurare! Cu toate acestea, în preajma adoptării Tratatului Constituțional, însă și imediat după respingerea sa plebiscitară în Franța și Olanda, nu puțini autori din spațiul de idei al domeniului continuau să discute despre Constituția UE ca despre o realitate juridică deja implementată sau care, fatal, urma să se producă. S-au scris și onorabile tratate academice în care prevederile Proiectului erau analizate **ca și cum** deveniseră deja operante. Ceea ce demonstrează încă o dată că entuziasmul dogmatic ori supușenia birocratic-interesată obturează declamatoriu sau, poate, criptează deliberat înțelegerea adevăratei substanțe a fenomenului. Spre deosebire de acest document revolut, Tratatul de la Lisabona, născut sub semnul unui spor de luciditate, a renunțat la veșmântul și ambiția unui constituționalism care, în condițiile date, nu putea fi decât unul de coloratură profederalistă, în contrasens cu realitățile europene de astăzi, în care statele naționale rămân **sursa directă** de voință și autoritate etatică în construcția UE, conjugată cu voința populară instituționalizată deliberativ în diferitele ei forme.

<sup>3</sup> Guy Isaac, Marc Blanquet, **Droit général de l'Union européenne**, 9-e éd, Sirey, Dalloz, Paris, 2006, pp. 24-25.

<sup>4</sup> **Ibidem**

<sup>5</sup> **Ibidem**, p. 25.

<sup>6</sup> Philippe Manin, **L'Union Européenne. Institutions - Ordre juridique - Contentieux**, Ed. A. Pedone, Paris, 2005, p. 63.

<sup>7</sup> Octavian Manolache, **lucr. cit.**, p. 19.

În al doilea rând, nu atât ritmul, considerat poate prea alert, al consolidării instituționale a comunitarizării cât și a UE în ansamblu - în raport cu sedimentarea, într-o mișcare mai lentă, în mentalul public a conștiinței **identității europene** - explică refuzul plebiscitar al Tratatului Constituțional; respingerea sa este semnificativă prin **starea de spirit** ce a provocat-o, mai puțin manifestă, dar puternică în adâncurile psihologiei colective. Popoarele celor două state, dar și celelalte au perceput instituțiile comunitare ca entități nu o dată exterioare, de factură birocratică și înstrăinată față de viața de fiecare zi cu problemele ei, dar și față de viața profundă, a felului de a fi într-o istorie trăită și condensată metafizic și afectiv în experiențe care nu pot fi reduse la proiecte politice. Numai când un proiect, implicit un Tratat angajând ansamblul procesului integrării europene, are a îngemăna și exprima nu doar politic, ci - la modul cel mai concentrat, desigur - însuși **orizontul socialitar global** al arealului european unit, abia atunci un astfel de document va putea cuprinde emblematic ființa întregă a Europei înfrățite, în care fiecare etnie endogenă dar și fiecare resortisant, endogen sau nu, se vor regăsi precum pasărea în aerul ce îi permite zborul. Ca să fie un proiect viabil și o cale de urmat, un atare instrument politico-juridic trebuie să fie și un bilanț; el are a consacra formal achizițiile întregii dezvoltări căreia i-a urmat. Altfel, rămâne un elaborat al voinței pure. În faza actuală, acesta nu e un neajuns chiar așa de abstract. Încât, ceea ce pare a fi fost un eșec, fie și provizoriu, al implementării juridice a Tratatului Constituțional în viața europenilor integrați sau în curs de integrare este mai degrabă un câștig de luciditate și o lecție de spirit critic nutrite în conștiința publică, transformată din martor în actor principal al Europei integrate. Votul negativ a demonstrat că integrarea nu este un scop în sine, o performanță de imagine și un exercițiu politicianist; supralicitată, cântată și ideologizată îndestul, ea trebuie, însă, să servească și să se muleze pe tendința firească a europenilor de astăzi de a construi punți durabile între ei și, astfel, spre sinele lor.

Pusă în acest registru, problema Constituției UE antrenează în continuare - tocmai pentru că rămâne **o problemă** chiar dacă s-a renunțat la Tratatul Constituțional - o seamă de interogații inevitabile. Experiența istorică a oricărui popor este o inițiere existențială; în acest sens, ne întrebăm dacă Tratatul Constituțional al UE avea, dincolo de latura sa tehnică, acel suflu spiritual capabil să **sublimeze** experiențele naționale, particulare în forma lor, dar universale prin valorile lor constitutive, pentru a le revivifica și exprima atât acoperitor cât și esențial? Se regăsea în acest document fiecare entitate etnică sau individuală, altfel spus: dispunea el de o reprezentativitate (inclusiv sub aspect juridic) scontată? Condiția juridică a Tratatului exprima în măsura așteptată, pe lângă **forma externă** (forma de exprimare) a izvorului fundamental de drept, acea **formă internă**, ordonatoare ierarhică de principii, norme și instituții de drept, chemate să reflecte noncontradictoriu misiunea Comunității și a Uniunii? În ce măsură solemnitatea juridică a documentului, fiind cu necesitate una de stil și limbaj, de voință politică prescriptivă, era mai întâi, totuși, una imanentă, izvorând din principiile directoare?

Cât privește Tratatul de la Maastricht, instituind UE, acesta statuează unitatea în diversitate. Dacă unitatea europeană trebuie consolidată în forme adaptative continue, diversitatea, pe multiple planuri proteică, a actorilor ei naționali apare ca o tendință naturală. Și cu toate acestea, ea poate slăbi, periclitând forța creației naționale, în care stă și puterea ca atare a structurilor de integrare. Ne întrebăm, de aceea, cât de concludente sunt mijloacele juridice de prevenire a destrucției politico-ideologice pe care o generează federalismul sau alte strategii mondialist-nivelatoare? Ce garanții juridice, în acord cu voința popoarelor Uniunii, previn aventurismul politic antinațional?

În fine, dacă raportăm textul Constituției UE nu la conjunctura istorică și la oportunitățile prin definiție trecătoare, ci la idealurile și năzuințele perene ale umanității, ne putem întreba asupra valorii de universalitate autentică, nu confecționată a documentului. În acest sens, o abordare încă ideologică și interesată a problematicii drepturilor omului nu întreține oare sau chiar acutizează, în numele iubirii umane și a libertății concepute liberalist-egocentric, comportamente anomice în ordine individuală, care distrug fibra bioetică a individului, după cum și pretenții revendicative, iredentiste din partea celor care se cred îndreptățiți să invente drepturi colective, generatoare de tensiuni macrogrupale? O tratare subiectivistă a drepturilor omului, drapată în justificări universaliste, poate amorsa conflicte intraeuropene care să ateste încă o dată, în istoria continentului nostru, că forțele entropice cele mai puternice sunt **aici**, nu în afara Europei și a mentalului nostru. Un Tratat al UE poate mărturisi, și el, despre adevărata universalitate a condiției umane, exprimată juridic prin acele drepturi și în acel mod mai potrivit de a le susține, apt să pornească nu de la formule inventate, propulsoare a individualismului dizolvant, ci de la suflul valorilor capitale ale umanității

personalizate în fiecare popor. Individul nu are cum să fie liber decât în relația **socială** cu „ceilalți”; el se formează și se definește ca **om**, ca ființă liberă în baza valorilor colective, nereduse însă la etnicitatea exclusivistă. Condiția umană se revendică prioritar spiritualității; ea este mai ales cosmică, decât telurică. Din această perspectivă, un document juridic fundamental al UE are a-și redefini nu doar substanța prescriptivă; întâi de toate, are a-și redefini temeiul **metafizic**. O rediscutare întemeietoare - filosofică, bioetică, pedagogică - a problematicii drepturilor omului rămâne de așteptat; ea ar putea pune bazele, la început de mileniu, unei perspective axiologice capabilă să elimine falsele probleme, orientând atitudinea politică și normarea juridică în materie. În această privință, un nou act constitutiv al UE, precum Tratatul de la Lisabona, are de parcurs el însuși drumul clarificărilor esențiale!

### **Bibliografie:**

1. Fábíán, Gyula, *Drept instituțional comunitar*, Cluj-Napoca, Sfera Juridică, 2004;
2. Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de l'Union Européenne*, 9-e éd, Sirey, Dalloz, Paris, 2006.
3. Manin, Philippe, *L'Union Européenne. Institutions - Ordre juridique - Contentieux*, Ed. A. Pedone, Paris, 2005;
4. Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, ed. a II-a, București, Editura C. H. Beck, 2006;