

Ordinea constituțională a Uniunii Europene

Radu ODANGIU*

Student

Facultatea de Drept

Universitatea de Vest din Timișoara

Andrei DRĂGAN**

Student

Facultatea de Drept

Universitatea de Vest din Timișoara

Abstract

The nature of the European Union has always been a topic for much discussion and debate, especially between those who advocate its place in international or constitutional law. We always try to define one entity by comparing it to another, so the difficulty of defining lies in finding if that entity can be assimilated with a preexisting one or if it is, more or less, original or, how jurists prefer, “sui generis”. Albeit the European Union has its own “Sonderweg”, we cannot ignore the resemblances it has with national constitutional law.

Through this article, we do not wish to support the idea that the European Union will transform into a Super state or Federation, but focus on the present situation of this dynamic organization by highlighting some, although not all, of the similarities between the law established by the Treaties and national constitutional law, and emphasizing some of its flaws.

Keywords: *European Union, international or constitutional law, Super state, Federation, national Constitutional law*

Rezumat

Natura Uniunii Europene a fost întotdeauna un subiect de multe discuții și dezbateri, mai ales între cei care susțin locul său în dreptul internațional sau constituțional. Noi încercăm întotdeauna să definim o entitate prin compararea sa cu alta, astfel încât dificultatea de a o defini, constă în a găsi cazul în care entitatea poate fi asimilată cu una preexistentă sau dacă este, mai mult sau mai puțin, originală sau, cum preferă juriștii să fie numită, „sui generis”. Deși

* radu.odangiu@gmail.com

** andreidragan2222@gmail.com

Uniunea Europeană are propriul „Sonderweg”, nu putem ignora asemănările pe care le are cu dreptul constituțional național.

Prin acest articol, noi nu dorim să sprijinim ideea că Uniunea Europeană se va transforma într-un super-stat sau o Federație, dar ne concentrăm pe situația actuală din această organizație dinamică prin evidențierea unora dintre asemănările, deși nu toate, dintre Legea care a stabilit Tratatul și Dreptul constituțional național, și subliniind unele dintre deficiențele sale.

Cuvinte-cheie: *Uniunea Europeană; constituționalism; Constituție; ordine constituțională; evoluția Uniunii Europene; Tratatul instituind o Constituție pentru Europa; instituții; separația puterilor în stat; stat de drept; suveranitate; cetățenie; putere constituentă; drepturi fundamentale; personalitate juridică; federalism*

Prin dimensionarea tot mai concretă a conținutului tratatelor, discuțiile pe marginea viitorului Uniunii Europene au tot avansat de-a lungul timpului, până când s-au transformat în veritabile dezbateri pe teme constituționale.

Jean Monnet, unul dintre arhitecții primei Comunități europene – *Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului*, și, implicit, unul dintre fondatorii conceptului Uniunii Europene, afirma: „Comunitatea pe care am creat-o nu reprezintă un scop în sine. Este un proces de schimbare. Este imposibil să prevezi astăzi deciziile care ar trebui luate într-un nou context mâine”¹. Admitea, astfel, că entitatea nou creată este dinamică și va fi într-o permanentă evoluție, neavând cum să determinăm direcția ei exactă, realitatea socială fiind ea însăși într-o continuă schimbare.

Probabil că unii nici nu își pot imagina cum o creație internațională, circumscrisă încă de la început normelor de drept internațional public, s-ar putea transforma vreodată într-o entitate destul de unitară și de centralizată, astfel încât să planeze în nuanțele și contrastele unei ordini constituționale statale. Cum ar putea o serie de state să permită un compromis atât de profund sub aspect politic, economic, social, chiar și militar, încât să se ajungă la conceptualizarea unui constituționalism non-național? Și care ar putea fi interesele unei asemenea eventualități?

Cu siguranță, posibilele motive ale nașterii unui asemenea „edificiu” rămân greu de stabilit concret; putem cel mult să speculăm. Dar un lucru rămâne evident: orice construcție juridică poate fi reprodusă în măsura în care dispunem de cele necesare recreării unui model dat. Prin urmare, indiferent de exemplu, în prezența elementelor și mecanismelor definitorii și esențiale ale sistemului dat,

¹ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, apud C. Mătușescu, *Construcția Europeană – Evoluția ideii de unitate europeană*, Ed. Biblioteca, Târgoviște, 2007, p. 263.

vom putea replica într-un mod, mai mult sau mai puțin fidel, în funcție de îndemânarea și doleanța autorului sau autorilor, construcția vizată. Și, atunci, putem pune problema în sensul că Uniunea prezintă destule elemente comune cu un sistem constituțional?

In concreto, Uniunea Europeană este o entitate internațională, care a luat naștere printr-o serie de convenții internaționale și care s-a aflat într-o evoluție permanentă, dezvoltându-se în temeiul cedării de suveranitate a semnatarilor. Principial, mecanismul de formare a construcției supranaționale europene a fost și este și în prezent unul destul de simplu: Uniunea a dobândit competențe prin însărcinarea sa cu atribuții și responsabilități ca urmare a sectoarelor de suveranitate înstrăinate de către statele membre.

Nu este locul pentru a analiza exhaustiv natura tratatelor care au stat la baza formării comunităților europene și nici pe cea a tratatelor ce au urmat. Ne rezumăm în a menționa că tratatele comunitare și, respectiv, cele unionale, au un conținut aparte, diferit față de cel al tratatelor tipice de drept internațional, în primul rând, sub aspectul nivelului de centralizare a Uniunii (care, spre deosebire de alte organizații internaționale, poate să emită acte individuale adresate direct resortisanților, creându-le astfel drepturi și obligații – efectul direct), iar, în al doilea rând, dreptul cutumiar are un rol atenuat în dreptul unional, unde doar completează reglementarea scrisă a Tratatelor și a izvoarelor de drept derivat unional, în contrast cu menirea cutumei în dreptul internațional public, unde, potrivit art. 38 din Statutul Curții Internaționale de Justiție, este un izvor formal de drept. Totodată, mai trebuie spus că, de regulă, tratatele de drept internațional public sunt guvernate de principiul reciprocității (o parte având posibilitatea de a denunța unilateral tratatul semnat, ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor de către o altă parte), în vreme ce, în cazul tratatelor institutive ale Uniunii, se aplică principiul nereciprocității².

Inițial, fără doar și poate, statele semnatare ale tratatelor institutive nu aveau intenția de a crea o ordine juridică constituțională. Însă, treptat, prin semnarea succesivă a altor tratate și amendarea celor deja existente, statele tolerează o tot mai mare cedare a suveranității lor, în vederea promovării unui scop, fie el politic, economic sau social. Dacă e să observăm conținutul oricăruia tratat semnat la nivelul Uniunii Europene, vom putea lesne constata existența unor elemente constituționale.

Astăzi, din pricina omniprezenței trăsăturilor de natură constituțională în cuprinsul tratatelor, se pune întrebarea dacă structura și mecanismele Uniunii Europene pot fi sau nu asimilate unei construcții constituționale veridice. Răspunsul nu este deloc ușor de conturat. Desigur, elemente care să denote existența unui sistem de acest gen există, dar problema se ridică în sensul

² A se vedea V. Constantin, *Drept Internațional*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 161.

suficienței acestor elemente, atât sub aspect cantitativ, cât și sub aspect calitativ, de a determina o structură constituțională autentică.

Tentativa eșuată a Tratatului din 2004³, prin care s-a încercat instituirea unei constituții la nivel european, relevă că statele, cel puțin la acea vreme, se fereau de afirmarea concretă a existenței unui sistem constituțional la nivel de Uniune. Cu toate acestea, rămâne ușor de observat că, prin semnarea Tratatului de la Lisabona⁴, statele au ajuns să cedeze o parte chiar mai mare din suveranitatea lor, deși contextul politic, social și economic era unul mult mai stabil în perioada 2000-2004. Actualmente, Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene în concurs cu Tratatul privind Uniunea Europeană par a institui un set de norme de o însemnată valoare constituțională, deși, cel puțin terminologic, nu „pledează” atât de convins în susținerea unei asemenea idei.

Ca urmare, raportul dintre suveranitatea statelor membre și suveranitatea Uniunii s-a complicat și mai mult, pentru că amestecul ideilor de drept internațional cu cele de drept constituțional tinde să creeze impresia că Uniunea se îndreaptă, mai degrabă, spre forma unui supratat, decât spre aceea a unei organizații internaționale. Pozitivismul juridic proclamă că o Constituție reprezintă actul fondator al unui stat, unul dintre elementele sale constitutive, care îl diferențiază față de alte forme de comunitate politică, rezultate din tratate ori convenții⁵.

Probabil că majoritatea statelor resping ideea unui progres prea brusc, din teama de a nu scăpa de sub control anumite funcții suverane. Putem specula că statele unitare, în contrast cu cele federale, sunt mult mai sensibile la crearea

³ Tratatul instituind o Constituție pentru Europa a avut ca scop instituirea unei Constituții la nivel european, care să țină locul tratatelor institutive, la acea vreme, încă aplicabile. A fost semnat în 29 octombrie 2004, ulterior fiind demarate procedurile de ratificare de către statele membre. După ce majoritatea statelor au ratificat tratatul, electoratul francez și cel olandez au refuzat proiectul de constituție, ulterior și alte state membre amânând ratificarea. O parte a doctrinei de specialitate s-a pronunțat în sensul că acest tratat ar fi avut cu precădere o funcție simbolică politică, având în vedere că cea mai importantă premisă a definirii drept constituție a unui act normativ, și anume, aceea de primordialitate în fața oricărei alte norme, era deja îndeplinită prin existența izvoarelor primare (a se vedea R. Bercea, *Drept comunitar. Principii*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 110-116).

⁴ Tratatul de la Lisabona a fost semnat în data de 13 decembrie 2007 și a intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009, completând seria complexă de tratate adoptate și amendate până atunci și fiind încheiat pe o durată nedeterminată. Astfel, se poate lesne observa intenția statelor de a statua caracterul irevocabil al angajamentului, neexistând nicio variantă de denunțare unilaterală, ci numai una a unui acord de retragere. Pe scurt, Tratatul de la Lisabona a reformat Uniunea Europeană sub mai multe aspecte, cele mai importante fiind cele legate de procesul decizional și ansamblul instituțional. Pentru detalii, a se vedea S. Gherghina, G. Jigău, O. Pecican și F. Pop, *Ce aduce nou Tratatul de la Lisabona?*, Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj, 2010, p. 36-45.

⁵ P. Magnettem, *Questions sur la constitution européenne*, în *La constitution de l'Europe*, Ediția Universității din Bruxelles, Ed. Presses de sciences pro, 2002, Bruxelles, p. 15, *apud* D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, *Teoria generală*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 134.

unei entități supranaționale, care să dețină competențe în anumite domenii, dar care, tradițional, intră strict în sfera lor de atribuții și responsabilități.

Însă, pentru a susține teza existenței ori inexistenței unei astfel de ordini, trebuie, în primul rând, să răspundem la o serie de întrebări, cum ar fi: „*Ce reprezintă termenul de Constituție?*” ori „*Ce presupune o ordine constituțională și care sunt criteriile de identificare?*”.

La aceste întrebări vom încerca să răspundem în continuare și să analizăm succint dacă, la nivel unional, sunt aplicabile concluziile expuse, pentru ca, în final, să redăm obiectiv cele descoperite prin raportare la realitatea și tendința actuală a Uniunii.

Astfel, deși, sub aspectul formării și, mai ales, al personalității juridice, o organizație internațională nu va putea, cel puțin în prezent, să se bucure de o centralizare și un set de competențe sau atribuții la fel de dezvoltat precum în cazul statelor, cele din urmă fiind subiecte primare de drept internațional. Totuși, această realitate nu presupune inexistența unor asemănări între organizații și state sub aspect instituțional și funcțional. Se poate spune despre o organizație cu un sistem atât de centralizat cum este Uniunea Europeană că are la bază o ordine juridică de natură constituțională, deși nu urmează exact tiparul constituțiilor statale și probabil că nici nu ar putea, fiind o entitate încă prea divizată pentru a forma un stat federal sau, cu atât mai mult, un stat unitar. Cu toate acestea, constituțiile statale au fost și sunt punctul de plecare în vederea conturării unei constituții a Uniunii Europene și respectiv, a unei ordini constituționale a UE⁶.

Termenul de Constituție, în sens restrâns, înseamnă legea fundamentală a unui stat, cea care stabilește care sunt principalele organe și competențele lor⁷. În sens larg, în doctrină⁸, s-au conturat o serie de criterii sau caractere pe care o constituție ar trebui să le aibă. Dintre acestea, enumerăm: caracterul *constitutiv* (ceea ce presupune că o constituție definește atributele organelor principale și relațiile dintre ele), caracterul *stabil* (servind ca un cadru de funcționare a organelor statului), caracterul *canonic* (în sensul că, de obicei, constituția se prezintă ca unul sau un număr restrâns de documente scrise), caracterul de *lege superioară* (Constituția se află în vârful ierarhiei normative, invalidând orice altă normă inferioară contrară), caracterul *justifiabil* (care presupune existența unui demers de verificare a compatibilității unei norme cu legea fundamentală), caracterul *neordinar* (Constituția poate fi modificată doar prin anumite proceduri

⁶ P. Craig, *Constitutions, Constitutionalism and the European Union* (European Law Journal, vol. VII, nr. 2, iunie 2001, p. 126).

⁷ *Idem.*

⁸ J. Raz, *On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries*, din L. Alexander, *Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 152-153, *apud* P. Craig, *Constitutions, Constitutionalism and the European Union*, European Law Journal, vol. VII, nr. 2, iunie 2001, p. 126.

speciale, și nu ca o lege ordinară; de altfel, normele cu caracter constituțional devin constituții numai dacă sunt adoptate după procedurile specifice constituțiilor, pentru a avea valoare juridică constituțională⁹) și, în final, faptul că reflectă o *ideologie comună* a organelor din sistem (conținând dispoziții legate de democrație, drepturi civile și politice, care exprimă voința comună a populației în legătură cu modul în care societatea lor ar trebui să funcționeze). Desigur că aceste caracteristici pot lipsi de la unele constituții, la fel cum unele constituții sunt mai abstracte, definind cât se poate de general principiile care stau la baza sistemului și atribuțiile sau funcțiile organelor principale, în timp ce altele sunt foarte detaliate.

Totodată, o constituție poate fi privită ca o stare de conștiință colectivă¹⁰, ca o formă de exprimare normativă a unei stări sociale, care, fără doar și poate, naște un sistem juridic pozitiv direct dependent de factorii politici, economici sau chiar filozofici.

Norme cu o natură constituțională găsim chiar și în cadrul dreptului internațional, de departe la fel de centralizat ca Uniunea: norma (art. 64, Convenția de la Viena – 1969) care precizează existența unor norme inderogabile sau *jus cogens*¹¹ (norme de recunoaștere față de care alte norme convenționale trebuie să se conformeze, în caz contrar cele din urmă sunt lovite de nulitate) sau norma (art. 103 din Carta ONU) care afirmă primatul Cartei Națiunilor Unite asupra altor acorduri internaționale¹². Așadar, într-un sistem regional cum este Uniunea Europeană, prezența unor norme cu asemenea valori este mult mai facil de observat în forma Tratatelor institutive și în jurisprudența CJUE¹³.

Constituționalitatea unor norme este definită de *obiectul lor* (prin faptul că acestea conțin dispoziții legate de organizarea politică și juridică a sistemului și de drepturile fundamentale ale subiectelor ordinii juridice), de *autoritatea lor* (fiind norme cărora să li se conformeze celelalte norme inferioare) și de *natura lor juridică* (normele constituționale din punctul de vedere al conținutului și funcției lor nu pot cădea în desuetudine sau deveni caduce și pot fi modificate doar printr-o procedură specială, ceea ce le dă un caracter static)¹⁴. În legătură cu ultimul criteriu, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a statuat că neuzul de către un organ al Comunității Europene a competențelor atribuite prin

⁹ F.-O. Muțiu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Mirton, Timișoara, 2006, p. 22.

¹⁰ D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, *Teoria Generală*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 136.

¹¹ V. Constantin, *Drept Internațional*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 72.

¹² *Idem*.

¹³ CJCE se referă, în speța 294/83 din 23 aprilie 1986 („*Les Verts*”), la Tratatul CE ca fiind „*norma constituțională de bază*”.

¹⁴ *Ibidem*, p. 71.

tratate nu duc la căderea în desuetudine a normelor ce conțin dispoziții referitoare la atribuțiile acestora sau la revenirea lor printre atribuțiile statelor membre și a subliniat caracterul nerez reciproc al Tratatelor¹⁵.

Ordinea constituțională este un sistem juridic sub forma unui ansamblu cartezian de norme și instituții, fiind dotat cu organe și proceduri care să permită, atunci când este necesar, emiterea, interpretarea, constatarea și sancționarea violării lor. Mai exact, o ordine constituțională reprezintă un set de elemente care reglementează temeiul relațiilor dintre autorități (ca manifestare a puterii publice), dintre stat și particular, respectiv dintre particulari. Paradigma unei asemenea ordini trebuie, în primul rând, să se bazeze pe o ierarhie a normelor – a izvoarelor, cele de rang constituțional având prevalență față de orice alte reguli. Plecând de la o astfel de premisă, celelalte coordonate ale unei ordini constituționale vor fi edictate urmând loial drumul schițat de principiile și normele fundamentale instituite.

Într-un sistem juridic normativ, o astfel de ordine se bazează pe câteva coordonate esențiale: o ierarhie normativă – devoluțiune verticală și orizontală de reguli, având în vârf legea fundamentală, și anume o constituție; procedeele de adoptare și de revizuire a constituției, precum și conturul unei justiții constituționale, materializate prin existența unei jurisdicții constituționale independente, cu prerogative și responsabilități proprii; limitele de competențe ale puterilor – determinarea și expunerea autorităților și instituțiilor publice ca expresie a fiecărei puteri; un set de drepturi și libertăți fundamentale, concurate de un set de principii constituționale. Toate aceste coordonate conduc la delimitarea unui anumit regim politic, a unei anumite structuri de stat și a unei anumite forme de guvernământ, ce pot varia în funcție de natura concretă a elementelor prealabil menționate.

Propriu-zis, o ordine constituțională are menirea de a reglementa însăși puterea ce o instituie. Altfel spus, puterea publică, înțeleasă ca expresie a suveranității, dă naștere unui ansamblu de reguli care, în sistemul unei democrații constituționale, respectiv în contextul unui stat de drept, trebuie să asigure caracterele și natura statului, supremația legii fundamentale, garantarea ordinii publice ca manifestare a ordinii de drept, respectarea drepturilor și libertăților persoanelor ș.a.m.d.

În contextul unui ordini constituționale, puterea publică este un concept abstract, care apare datorită textelor ce organizează exercitarea *cratos-ului*. Originea și temeiul, scopul și modul de realizare sau instituționalizarea puterii sunt elemente greu de determinat, în mod exact, într-o asemenea împrejurare.

¹⁵ În speța judecată de CJCE (*Comisia vs. Franța*, 14 decembrie 1971), Franța invoca, à propos de Tratatul Euratom, caducitatea anumitor dispoziții, pentru neaplicarea lor. Potrivit CJCE, „*la caducité des dispositions du traité ne se présume pas*”. (Caducitatea dispozițiilor tratatului nu se prezumă).

Natura puterii, funcțiile puterii, relațiile de putere și forma puterii rezultă din „citirea” organizării sociale, ce dă formă ordinii juridice, și, invers, a organizării juridice ce dă formă ordinii sociale. Teleologic, fără doar și poate, puterea publică este puterea de comandă – aptitudinea (capacitatea) de a emite impulsuri și de a regla relații sociale, printr-un set de „prerogative regaliene”, precum: puterea de a reglementa, de a autoriza, de a sancționa etc. Concret, puterea publică apare, în realitate, sub forma ansamblului de autorități și instituții publice, investite cu prerogative decizionale și de punere în aplicare a actelor decizionale, fiecare organ fiind competent numai în sfera sa de atribuții și responsabilități. Alături de populație și teritoriu, puterea publică reprezintă unul dintre elementele constitutive ale statului.

Indiferent de forma de organizare democratică, pe lângă *suveranitatea puterii*, există coordonate permanente și comune ale puterii: puterea publică este *forma oficială* sub care se organizează și funcționează puterea politică, respectiv orice manifestare a puterii publice are o *metodă de conducere* – după caz, convingerea ori constrângerea¹⁶.

Ordinea juridică europeană a apărut în dreptul internațional public în mod absolut firesc, ca urmare a negocierii, semnării și, ulterior, ratificării Tratatelor constitutive, ce au dus mai întâi la apariția comunităților europene, iar, mai apoi, a urmașei acestora – Uniunea Europeană. Se pune întrebarea, bine întemeiată, dacă acest sistem social, cu valențe politice, juridice, economice, culturale evidente, se poate autodetermina într-un asemenea mod încât să poată fi încadrat în vreun tipar deja existent. În opinia noastră, Uniunea este, mai degrabă, un ansamblu de sisteme și de subsisteme aflate într-o permanentă evoluție, dar fără a avea o finalitate concretă.

Există o *putere de comandă suverană* la nivel unional? Evident, răspunsul este afirmativ, aceasta există. Însă discuția trebuie să planeze asupra legitimității ei, sub aspectul originii. Într-un stat de drept, puterea este expresia suveranității, indiferent de tipul acesteia (suveranitate populară, monarhică sau, în anumite cazuri, apreciată chiar drept divină). Sursa puterii de comandă – premisă existențială a unei ordini constituționale – vine greu de conturat în palierul unional. Pur teoretic, suveranitatea cedată de state, prin semnarea tratatelor, a dat naștere acestei puteri.

În toate statele membre funcționează regimuri democratice, unde suveranitatea statului are ca sursă suveranitatea poporului: guvernării își aleg guvernării, fie direct, fie indirect. Statul este astfel mandatarul poporului, iar suveranitatea este inalienabilă, numai exercițiul ei putând fi transmis.

¹⁶ A se vedea I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 35-38.

Același mecanism funcționează și în cadrul Uniunii, însă mandantul nu este poporul, ci statele. Dar resortisanții, odată ce își aleg organele reprezentative care să exercite suveranitatea pe plan intern, își manifestă opțiunea delegării suveranității și pe plan extern? Din punctul nostru de vedere, răspunsul este afirmativ. În consolidarea acestei ipoteze, stau drept argumente și mijloacele de exercitare directă a democrației, cu referire la instituționalizarea inițiativei legislative populare¹⁷ sau la sufragiul pentru alegerea Parlamentului European.

Pe cale de consecință, ne confruntăm cu o suveranitate compusă prin însumarea unor competențe cedate de Statele membre, dar nu fără restrângeri – „competența competențelor” rămânând în „brațele” acestora.

Astfel, apreciem că una dintre cele mai importante fundamente ale unei ordini constituționale, și anume puterea publică, se regăsește instituționalizată la nivelul Uniunii Europene și, totodată, este legitimă. Dezbateră pe această temă se poate prelungi la nesfârșit, împrejurările ce ar putea fi tratate fiind prea numeroase pentru o analiză în această lucrare.

Privind *evoluția Comunităților Europene și a Uniunii Europene*, se observă o anumită tendință spre centralizare, spre un sistem juridic diferit, *sui generis* chiar, dar, totuși, născut în baza dreptului convențional internațional și inspirat, în ultima perioadă, din dreptul intern. În cele ce urmează vom prezenta succint unele inovații aduse de Tratatate ce manifestă o asemenea tendință.

Seria de tratate adoptate succesiv de către unele state europene (astăzi state membre ale Uniunii Europene) reprezintă, alături de dreptul cutumiar și principiile generale, dreptul primar al acestei ordini juridice. Având, inițial, un caracter economic, dorindu-se o integrare economică, tratatele ulterioare, reprezentând voința statelor membre, au materializat o tendință de integrare politică. De altfel, denumirea primelor organizații europene, care mai târziu aveau să devină părțile structurii pe piloni a prezentei Uniunii Europene, a inclus termenul de „Comunitate” tocmai pentru a demonstra intenția fondatorilor sau a Statelor membre de a avea un sistem cât mai centralizat (CECO – Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului; CEE – Comunitatea Economică Europeană; CEEA – Comunitatea Europeană a Energiei Atomice; chiar și CAE – Comunitatea de Apărare Europeană, un proiect abandonat).

Tratatul de la Paris care a instituit Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului a fost semnat la 18 aprilie 1951 și a intrat în vigoare la 27 iulie 1952, fiind menit să dureze 50 de ani (tratatul ieșind din vigoare la 23 iulie 2002). A fost prima încercare reușită a statelor europene de a constitui o organizație

¹⁷ Art. 11 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede: „La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor”.

suprastatală în vederea unei integrări economice. Părțile participante la tratat au fost Germania, Franța, Italia, Olanda, Luxemburg și Belgia.

La inițiativa Belgiei, Olandei și Luxemburgului, a fost convocată la 1 iunie 1955, o conferință a miniștrilor de externe, la Messina, în Italia. Cele două tratate au condus la apariția unei Piețe Comune și a unei integrări economice și cu privire la energia atomică. Tratatele care constituie Comunitatea Economică Europeană (după Tratatul de la Lisabona, cunoscut sub numele de TFUE – Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice au fost semnate la 25 martie 1957 și au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958.

Tratatele CECO, CEE și CEEA au fost modificate apoi, în 1965, prin Tratatul de Fuziune, care a contopit instituțiile celor trei comunități, anterior separate. Toate cele trei organizații au dobândit o singură Comisie, același Consiliu, același Parlament și o Curte de Justiție unică. Tot în această perioadă, la reuniunea de la Haga a Consiliului de Miniștri (viitorul Consiliu al Uniunii Europene), s-a vorbit despre o uniune monetară și o cooperare politică a statelor membre în vederea armonizării politicii externe. Precum se observă, odată obținută o uniune economică, Comunitățile au început să se axeze pe constituirea unei uniuni politice.

Următorul tratat, Actul Unic European (semnat în 27-28 februarie 1986), a modificat cele trei tratate institutive (sau constitutive), lărgind competențele Comunităților, consolidând relațiile dintre statele membre și creând Tribunalul de Primă Instanță. De asemenea, au fost introduse două concepte importante: Uniunea Europeană și Piața Internă, ultima reprezentând un spațiu fără granițe interne, în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este garantată.

Tratatul de la Maastricht (denumit și TUE – Tratatul privind Uniunea Europeană), din 7 februarie 1992, a introdus *cetățenia Uniunii*, structura pe piloni (primul pilon fiind format din Comunitățile Europene, al doilea vizând Politica Externă și de Securitate Comună – PESC, iar al treilea privind Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală – JAI) și a creat o Uniune Economică și Monetară. Un aspect important referitor la acest tratat este faptul că a schimbat denumirea CEE în CE (Comunitatea Europeană) și a modificat numele tratatului care o instituie în Tratatul de constituire a Comunității Europene. Schimbarea arată faptul că această Comunitate a fost transformată dintr-una economică, într-una politică și a căpătat noi competențe în domeniul culturii, rețelelor transeuropene, industriei, sănătății, protecției consumatorului etc.

Adoptat la 2 octombrie 1997, Tratatul de la Amsterdam a introdus posibilitatea de sancționare a statelor membre care nu respectă obiectivele Tratatelor, un pas important în conturarea naturii constituționale și centralizate a

sistemului comunitar, iar Tratatul de la Nisa din 26 februarie 2002 a consolidat rolul Parlamentului și a delimitat competențele Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Tribunalului de Primă Instanță.

Tratatul de la Lisabona, un pas important în evoluția Uniunii, a fost semnat de statele membre la 13 decembrie 2007 și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, înlocuind astfel Tratatul instituind o Constituție pentru Europa, care, deși semnat, nu a mai fost ratificat din cauza rezultatelor negative la referendumurile din Franța și Olanda din decursul anului 2005. Tratatul, inițial cunoscut sub numele de Tratatul de Reformă, a fost dorit din cauza criticilor privitoare la mecanismul greoi de luare a deciziilor, la contactul redus dintre elitele Uniunii Europene și cetățenii europeni și influența mare pe care o aveau statele membre în procesul decizional, în comparație cu instituțiile europene. Printre prevederile Tratatului se evidențiază: declararea expresă a personalității juridice a Uniunii Europene (deținută înainte doar de Comunitate); dispariția structurii pe piloni (și cu aceasta și dispariția Comunităților); acordarea unei relevanțe juridice Cartei Drepturilor Fundamentale; creșterea rolului în exterior al Uniunii Europene prin transferarea funcției de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe din cadrul CE în cadrul UE; creșterea eficienței decizionale prin simplificarea procedurilor și creșterea transparenței UE. Ca inovații, amintim: schimbarea denumirii Tratatului privind Comunitatea Europeană în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE); creșterea puterii Consiliului European și a Băncii Centrale Europene, care devin instituții oficiale ale UE; stipularea unui drept al cetățenilor (cel puțin 1 milion) la inițiativă, pentru a cere Comisiei să acționeze într-un anumit domeniu și apariția unei clauze de ieșire din UE. O părere exprimată anterior ratificării Tratatului susținea faptul că „dacă va fi ratificat cu succes, Tratatul de la Lisabona va fi un decisiv pas înainte în evoluția constituțională a Uniunii Europene” (Profesor Andrew Duff, membru al Conferinței Interguvernamentale din acea perioadă și al delegației britanice din grupul Alianța Liberalilor și Democraților și Parlamentul European). Deși din Tratat lipsesc elemente de simbolică constituțională (drapel, imn) și este eliminată complet toată familia de cuvinte derivată din „constituție”, nu sunt anulate hotărârile Curții de Justiție care stabileau valoarea constituțională a Tratatelor. Așadar, el nu reprezintă decât un pas înainte în conturarea naturii constituționale ale UE.

Criza de identitate în care se află astăzi Uniunea Europeană, la nivel internațional, pare a fi determinată și de lipsa unei politici concrete de securitate și apărare, respectiv a unei forțe armate comune, care ar putea garanta un rol global mult mai important în raport cu marile forțe ale lumii.

În contextul Războiului Rece, un proiect, cunoscut sub numele de Planul Pleven (purtând numele inițiatorului său, primul ministru francez René Pleven), încerca să instituie Comunitatea de Apărare Europeană (CAE), printr-un tratat semnat la 27 mai 1952. Această comunitate alcătuită din Belgia, Republica

Federală Germania, Franța, Italia, Luxemburg și Olanda urma să formeze o armată europeană, sub autoritatea unui Minister European al Apărării. Tratatul a fost respins la 30 august 1954 de Adunarea Națională franceză și nu a mai fost pus în aplicare. Eșecul acestui proiect se poate datora ezitării statelor de a transfera competențe într-un domeniu atât de strâns legat de suveranitatea națională și temerii că acestea își vor putea pierde, gradual, suveranitatea. Proiectul a fost inițiat într-o perioadă apropiată de sfârșitul celui de-Al Doilea Război Mondial și de începutul Războiului Rece când exista teama unei întoarceri a militarismului german (drept dovadă, tratatul presupunea ca armata germană să răspundă direct CAE, pe când celelalte urmau să răspundă guvernelor lor naționale). Armata europeană urma să fie pusă sub comanda supremă a NATO și trebuia să constituie un opus al forțelor Pactului de la Varșovia.

Tratatul instituind o Constituție pentru Europa avea menirea de a unifica Tratatul existente sub o singură „cupolă constituțională”, însă, în ciuda eforturilor depuse de către statele membre, prin amendarea succesivă a proiectului de tratat, acesta nu a intrat niciodată în vigoare. Totodată, se urmărea obținerea unui câștig însemnat pentru Uniune, și anume afirmarea acesteia drept un actor de nivel global, pentru a se scăpa de statutul de „uriaș economic, pitic politic și licurici militar”¹⁸. În final, Tratatul a fost trimis statelor spre ratificare, după multe negocieri și compromisuri, însă Olanda și Franța au refuzat ratificarea, pe diferite considerente.

În cadrul Tratatului¹⁹ se preciza vocația Uniunii de a cuprinde totalitatea statelor continentului european, fapt sugerat și de titlul Tratatului, care instituie o Constituție pentru Europa, nu doar Uniunea Europeană: „Uniunea este deschisă tuturor statelor europene care respectă valorile prevăzute în art. 1-2 și care se angajează să le promoveze în comun”. Aceste valori comune sunt: respectul demnității umane, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și respectul pentru drepturile omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținând minorităților, iar ele trebuie promovate într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați. Enumerarea unor valori și caracteristici comune societăților Statelor membre reprezintă o bază în jurul căreia acestea se realizează. Alte elemente ce evidențiază natura constituțională a tratatului și a Uniunii sunt: supremația dreptului comunitar asupra drepturilor naționale²⁰ (care primește astfel o valoare de *Grundnorm* sau lege fundamentală); stabilirea unei separații a

¹⁸ F. Pop, S. Gherghina, *Uniunea Europeană după mai bine de 50 de ani*, Ed. Argonaut, Cluj, 2007, p. 34.

¹⁹ Art. I-58 alin. (2) TCE.

²⁰ Art. I-6 TCE.

puterilor și, în același timp, și a unei cooperări loiale între instituții²¹ (fiecare instituție trebuie să acționeze în limitele atribuțiilor conferite de Constituție și trebuie să coopereze în acest sens²²); existența unei separări între acte legislative și non-legislative²³ (cele legislative fiind legea europeană și legea-cadru europeană, iar cele non-legislative, regulamentul, decizia, recomandarea și avizul; această împărțire vine în susținerea separației puterilor); posibilitatea unei delegări legislative²⁴ (în favoarea Comisiei, prin intermediul unor legi sau legi-cadru; Comisia poate completa sau modifica, prin regulamente delegate, dispoziții neesențiale ale legilor sau legilor-cadru).

Pe lângă aceste dispoziții, Constituția consacră o serie de principii precum cel al egalității democratice²⁵, al democrației reprezentative²⁶, al democrației participative²⁷ (care face referire și la inițiativa cetățenească a cel puțin 1 milion de cetățeni, care pot cere Comisiei să facă o propunere în vederea adoptării unui act juridic în domeniul vizat de cetățeni). Textul Constituției cuprindea și dispoziții referitoare la Ombudsmanul European²⁸, pe care îl pot sesiza cu privire la cazurile de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor sau organismelor Uniunii (cu excepția CJUE), precum și la dreptul de petiționare²⁹ (potrivit căruia orice cetățean al Uniunii sau orice persoană fizică sau juridică cu reședința sau sediul social într-unul din statele membre are dreptul de a adresa petiții Parlamentului European) sau dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European³⁰. Toate aceste dispoziții, împreună cu prezența Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în cea de-a doua parte a Constituției, impulsionează popoarele europene în vederea unei manifestări a societății civile și a unei implicări mai vizibile în procesul decizional, scăzând, astfel, deficitul democratic pentru care a fost criticat modelul comunitar. Scopul acestor drepturi este acela de a sădi un sentiment de apartenență la „societatea civilă europeană”. Formarea unei mentalități favorabile dezvoltării unui asemenea sentiment necesită, însă, o perioadă îndelungată de timp, pentru a fi fixată în conștiința populară.

De ce a eșuat un tratat care, pe lângă o serie de modificări și îmbunătățiri aduse tratatelor anterioare, ar fi simplificat procesul decizional, ar fi sporit

²¹ Art. I-19 alin. (2) TCE.

²² De asemenea, fiecare instituție reprezintă un interes distinct, similar cu ceea ce se regăsește în organizarea unei federații (Parlamentul European reprezintă cetățenii europeni, Consiliul UE, interesele statelor membre, iar Comisia, pe cele ale Uniunii).

²³ Art. I-33 TCE.

²⁴ Art. I-36 TCE.

²⁵ Art. I-45 TCE.

²⁶ Art. I-46 TCE.

²⁷ Art. I-47 TCE.

²⁸ Art. II-103 TCE.

²⁹ Art. II-104 TCE.

³⁰ Art. II-126 TCE.

puterile Parlamentului European și, în sfârșit, ar fi dus la contopirea tuturor tratatelor într-un singur document? Cauzele sunt diverse: neinformarea cetățenilor în legătură cu elaborarea acestui document sau în legătură cu scopul lui, lipsa unei campanii eficiente de mediatizare a proiectului și scopului Convenției pentru Viitorul Europei, lungimea textului, conflicte de păreri între reprezentanții statelor membre, lipsa de comunicare dintre elitele politice și cetățeni etc.

O primă problemă a Constituției Europei este modul în care a fost redactată. Privind, în retrospectivă, la modul de elaborare al altor tratate (Maastricht, Amsterdam, Nisa, Carta Drepturilor Fundamentale), se observă că unele modele de elaborare au fost încununuate de succes încă de la început, altele, deși până la urmă ratificate, au întâmpinat probleme în momentul ratificării sau chiar în timpul elaborării textului.

În ceea ce privește primele trei tratate menționate, metoda de elaborare a fost aceea a Conferinței Interguvernamentale, ceea ce presupunea existența a trei niveluri de discuție: primul nivel, cel al specialiștilor, care elaborau textul propriu-zis; cel de-al doilea, format din miniștrii de externe, responsabili cu rezultatele politice ale dezbaterilor și susținerea punctelor de vedere ale țărilor pe care le reprezentau, iar ultimul nivel, format din șefi de stat sau de guvern, care dădeau decizia finală. Problema acestor conferințe este faptul că reprezentanții celor trei niveluri nu aveau timp să interacționeze și să facă schimb de idei și opinii. Acest lucru se evidențiază în cadrul Conferinței pentru Uniunea Politică, una dintre cele două conferințe în care s-a elaborat textul Tratatului de la Maastricht. În cadrul acesteia s-a discutat despre Politica Externă și de Securitate Comună, unul dintre cei trei piloni ai Uniunii Europene, iar rezultatul a fost nesatisfăcător, din moment ce subiectul a fost atât de aprins dezbătut în cadrul Convenției pentru Viitorul Europei³¹. Domenii precum energia, turismul, co-decizia au fost de asemenea lăsate deoparte pentru a fi abordate în cadrul altor conferințe. Nici cu ocazia elaborării tratatului de la Amsterdam nu au fost înlăturate toate problemele, președințiile Italiei, Irlandei și Olandei ale conferinței fiind criticate pentru proasta organizare, lipsa de implicare în dezbateri și evitarea unor subiecte controversate³². Ratificarea acestor tratate a fost un proces anevoios, unele state, precum Danemarca și Irlanda respingând, inițial, tratatele³³.

³¹ E.E. Toops, *Why is there no EU Constitution?*, College Undergraduate Research Electronic Journal, University of Pennsylvania, 2010, p. 36.

³² *Ibidem*, p. 38.

³³ Danemarca a respins tratatul de la Maastricht, însă a fost ratificat în 1993, după obținerea unor „opt-out-uri”: păstrarea coroanei daneze, în defavoarea monedei euro, și neimplicarea în unele domenii ce țin de pilonii PESK și JAI, iar Irlanda a respins Tratatul de la Nisa, inițial, dar l-a ratificat ulterior, tot după

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene a fost elaborată, spre deosebire de celelalte tratate, după modelul convenției. Avantajul acestei metode constă într-o structură nouă ce permitea discuții mai libere între membrii Parlamentului European, ai parlamentelor naționale, ai Comisiei, alți politicieni și, pentru prima oară, reprezentanți ai societății civile și ai diferitelor ONG-uri. Aranjarea participanților în ordine alfabetică și nu pe niveluri a creat mai multe posibilități de dezbateră, din moment ce un specialist, un ministru de externe și un șef de stat sau de guvern pot discuta liber între ei, și nu doar cu omologii lor. De asemenea, deciziile în cadrul convenției se luau prin consens, nu prin unanimitate, ceea ce presupunea reducerea posibilității intervenției unui blocaj din cauza unui veto. Metoda convenției s-a dovedit a fi un succes, din moment ce a fost adoptată și pentru elaborarea textului Tratatului instituind o Constituție pentru Europa.

Liderii europeni s-au întâlnit, în cadrul Convenției pentru Viitorul Europei, la Laeken, în Belgia, în 2001, iar timp de doi ani au elaborat un document lung de 250 de pagini și cuprinzând 448 de articole, ce urma să devină Constituția Europei³⁴. În cadrul Convenției au fost prezenți 207 participanți, dintre care 102 membri deplin, 102 supleanți, un președinte (fostul președinte francez, Valéry Giscard d'Estaing), 2 vicepreședinți (fostul premier italian, Giuliano Amato, și fostul premier belgian, Jean-Luc Dehaene), precum și 13 observatori din partea Comitetului Regiunilor, Comitetului Economic și Social European și Ombudsman-ului European³⁵. Dintre cei 102 membri deplin, făceau parte 30 de parlamentari din cadrul parlamentelor naționale ale statelor membre, 16 europarlamentari, 2 reprezentanți ai Comisiei Europene, 15 șefi de stat sau de guvern ai statelor membre, 13 șefi de stat sau de guvern ai statelor în curs de aderare (printre care și România) și 26 de membri ai parlamentelor naționale aparținând statelor în curs de aderare³⁶. Aceștia se întruneau o dată sau de două ori pe lună, în cadrul discuțiilor în plen, și deliberau în clădirea Parlamentului European din Bruxelles. De asemenea, se discuta în cadrul unor grupuri, iar, la sfârșitul discuțiilor, publicau un rezumat în legătură cu aceste deliberări.

obținerea unor clauze similare cu ale Danemarcei. În prezent, Danemarca și Regatul Unit au 4 asemenea clauze, Irlanda, 2, iar Polonia și Suedia, câte una.

³⁴ Lungimea textului este considerată a fi fost unul din motivele pentru care acesta nu a fost acceptat de cetățeni în cadrul referendumurilor. Comparați dimensiunea documentului cu cea a constituțiilor statale (Constituția Belgiei are 198 de articole, cea a României, 155, cea a Germaniei, 146, iar cea a SUA, doar 34). Bineînțeles, însă, că unei organizații atât de complexe precum Uniunea nu îi pot fi reglementate toate domeniile într-un text scurt.

³⁵ Castiglione, D., J. Schonlau *et alii* (2007), *Constitutional Politics in the European Union: The Convention Moment and Its Aftermath*. Basingstoke, England, Palgrave Macmillan 76, *apud* E.E. Toops, *op. cit.*, p. 45.

³⁶ *Idem*.

S-ar crede că, din moment ce aceste deliberări erau, în marea lor majoritate, publice, așadar deschise cetățenilor, nu li se putea reproșa membrilor convenției lipsa de transparență în procesul de elaborare a textului. Totuși, potrivit unor rapoarte Eurobarometer³⁷, deși 67% din cetățenii europeni suportau ideea unei constituții europene³⁸, 40% au declarat că nu vor citi textul Constituției, iar în 2004, 50% declarau că nu știau absolut nimic în legătură cu substanța Constituției. În 2005, anul celor două referendumuri, 60% din cetățeni credeau că opiniile le erau ignorate în procesul decizional european, iar, potrivit altui raport, 70% doreau să fie mai bine informați în legătură cu modul general de funcționare a Uniunii³⁹. În ceea ce privește convenția, în 2003, anul în care s-au publicat ultimele texte ale acesteia și s-a terminat elaborarea Constituției, un raport Flash Eurobarometer (nr. 142)⁴⁰ arată că în jur de 55% dintre persoanele întrebate nu știau despre convenție, iar dintre acestea, jumătate nu știau ce scop are, deși spre deosebire de cazurile celorlalte tratate, ea a fost pusă la dispoziția publicului. Totuși, lipsa unei mediatizări suficiente a procesului de elaborare, precum și efectul acestui lucru – menținerea sau chiar sporirea neinteresului și, implicit, a neimplicării populației europene în viața politică din cadrul Uniunii – au determinat, în final, eșecul acestui proiect.

Se pare că, până la urmă, nu conținutul, ci percepția publică a Tratatului Constituțional a speriat electoratul făcându-l să creadă că, odată ratificat, acesta va transforma Uniunea într-un superstat sau că va înlocui constituțiile interne. Un interviu acordat de Robert Badinter⁴¹, om politic francez, confirmă acest lucru: „M-am temut, încă din timpul derulării Convenției, că termenul de Constituție atribuit unui tratat între state ne va costa scump. Pentru urechile francezilor, care se hrănesc cu o cultură constituțională prodigioasă, cuvântul Constituție evocă un text solemn, expresie a suveranității poporului, care definește organizarea puterilor în stat. Or, textul pe care îl botezăm Constituție este un tratat între state. El nu creează un stat federal, după modelul Germaniei sau SUA. Este vorba de un nou tratat încheiat între statele membre ale Uniunii, pentru a realiza o mai bună funcționare a instituțiilor sale și pentru a-și îndeplini obligațiile.”

Probabil că, în locul elaborării unui document singular atotcuprinzător, elitele europene ar fi trebuit să se gândească la evoluția Uniunii cu pași mărunți,

³⁷ Eurobarometer reprezintă un program de sondaje aparținând sectorului de Analiză a Opiniei Publice a Comisiei Europene. Sondajele Eurobarometer la care vom face referire au fost întreprinse în perioada de elaborare și subsecventa perioadă de ratificare a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa, pe un contingent de aproximativ 1000 de persoane din fiecare țară a Uniunii.

³⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb56/eb56_en.pdf.

³⁹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl142_2_convention_en.pdf.

⁴¹ Le Figaro, “Gare à la fascination de la crise européenne!”, seria *Quelle Europe voulons-nous?*, 18 aprilie 2005.

prin amendamente succesive. În felul acesta se elimină necesitatea unui maraton de informare (greu de realizat) a populațiilor, în legătură cu toate elementele reformei și modul în care acestea vor schimba nivelul de trai al omului de rând. Amendamentele succesive, restrânse la anumite domenii, au avantajul că îi antrenează în debateri publice pe cei cu adevărat interesați de domeniu sau pe care îi privește în mod direct schimbarea, deoarece ar fi informați mult mai rapid și mai eficient, fiind vorba de doar câteva schimbări, și nu un text de aproape 450 de articole. Aceștia vor fi atrași, implicit, și la vot.

Revenind la discuția referitoare la ordinea constituțională, am considerat esențial, pentru a evidenția rezultatul traseului Uniunii până în prezent, să comparăm elementele sau dispozițiile primordiale ale unei constituții cu echivalentele lor din Tratatul institutiv: instituțiile principale, cetățenia, drepturile fundamentale și personalitatea juridică.

Observând tratatele în vigoare ale Uniunii Europene, constatăm că acestea conțin elemente caracteristice constituțiilor tradiționale etatice, reglementând funcțiile principalelor instituții prin care se exprimă autoritatea de stat și fiind în armonie cu principiul separației puterilor în stat. Modul în care se desfășoară producția normativă – deciziile Consiliului fiind luate cu majoritate calificată, și nu prin unanimitate –, cât și existența unui Parlament European, diferențiază Uniunea de alte organizații internaționale. De asemenea, aplicarea directă, imediată și cu prioritate a dreptului Uniunii, în raport cu dreptul național și jurisdicția obligatorie a CJUE, care are puterea de a sancționa nerespectări din partea statelor membre ale normelor cuprinse în tratate și de a verifica conformitatea dreptului derivat cu dispozițiile tratatelor⁴² și prezența unor dispoziții legate de cetățenia europeană⁴³ și de interzicerea discriminării⁴⁴, nu fac altceva decât să întărească această poziție distinctă a Uniunii, în raport cu alte organizații internaționale.

Astfel, un alt demers ce trebuie întreprins pentru a delimita natura Uniunii Europene este studiul instituțiilor sale în funcție de separația puterilor: legislativă, executivă și judecătorească. Totuși, în ceea ce privește Uniunea, acest principiu, enunțat încă din secolele XVII-XVIII de John Locke, J.J. Rousseau și Montesquieu, este regăsit într-o formă destul de complicată, în raport cu ceea ce poate fi observat la nivel de stat. În continuare, vom face referire la instituțiile care dau formă concretă principiului anterior menționat, instituții precum:

⁴² Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European, menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de asemenea, legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, destinate să producă efecte față de terți (art. 263 TFUE).

⁴³ Art. 18-25 TFUE.

⁴⁴ Art. 10, 18, 19, 141 TFUE.

Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană și Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Prima instituție deliberativă din cadrul Comunităților a fost Adunarea Generală a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, care, deși nu avea nici pe departe puterile legislative ale prezentului Parlament European, ci doar o funcție consultativă, este prima adunare internațională bazată pe un model parlamentar⁴⁵ și embrionul viitorului legislativ. Este interesant de remarcat faptul că Adunarea era constituită din „reprezentanți ai popoarelor” statelor membre ale Comunității⁴⁶, fiind distinctă, așadar, față de obișnuitele adunări internaționale, formate din reprezentanți ai guvernelor statelor-părți la tratate, și mai apropiată de modelul unui parlament național.

În prezent, *Parlamentul European* este un veritabil organ legislativ constituit în mod democratic, în care cetățenii sunt reprezentați la nivelul Uniunii⁴⁷. Din 1979 s-au introdus alegerile directe, prevăzute, de altfel, și în Tratatul CEE⁴⁸. Înlocuirea reprezentării indirecte pentru Parlamentul European, cu un scrutin al cetățenilor Comunităților, reprezintă un moment important în ceea ce privește democratizarea și constituționalizarea Comunităților, reducând deficitul lor democratic. Parlamentul European îndeplinește, în principal, o funcție legislativă și bugetară, împreună cu Consiliul UE, și alege Președintele Comisiei. În ceea ce privește alegerea Președintelui Comisiei, se poate face o paralelă între această procedură și cea de la nivel național (în acest caz, cea din România): acesta prezintă Parlamentului o listă de comisari, care este mai apoi votată și aprobată sau respinsă, ca în cazul votului asupra listei primului- ministru, cuprinzând programul de guvernare și numele miniștrilor. O altă asemănare constă în numirea Mediatorului (*Ombudsman*) de către Parlamentul European și a echivalentului său din România (Avocatul Poporului), de către Parlament, în ședința comună a celor două Camere. Ca și în cazul moțiunii de cenzură a Parlamentului național, și în relația dintre Parlamentul European și Comisie există un asemenea control politic al legislativului asupra executivului.

Alături de Parlamentul European, *Consiliul Uniunii Europene* exercită, de asemenea, funcții legislative, dar și executive, însă, spre deosebire de acesta, Consiliul reprezintă interesele statelor membre, fiind format din reprezentanții acestora⁴⁹. O instituție națională cu care se poate compara Consiliul Uniunii

⁴⁵ <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/ad6a0d57-08ef-427d-a715-f6e3bfaf775a/en>.

⁴⁶ Art. 20 și 21 din Tratatul CECO.

⁴⁷ Art. 10 TUE.

⁴⁸ Art. 14 alin. (2) TUE.

⁴⁹ Consiliul este compus din câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul la vot [art. 16 alin. (2) TUE].

Europene este Bundesratul Republicii Federale Germania. Așa cum în cazul celei dintâi, membrii sunt reprezentanții statelor membre, iar fiecare dintre state are un anumit număr de voturi (spre exemplu Germania are 29, iar România, 14), la fel, și în cazul Bundesratului, unde sunt reprezentate statele federate germane, fiecare dintre landuri are, în funcție de populație, un număr mai mare sau mai mic de voturi (spre exemplu, landul Nordrhein-Westfalen beneficiază de 6 voturi, iar Bremen, de 3). La fel ca și în cazul Bundesratului, președinția Consiliului Uniunii se stabilește prin rotație.

Comisia, ca reprezentant, deși nu singular, al puterii executive a Uniunii, își are originea în Tratatul instituind CECO, unde executivul era reprezentat de „Înalta Autoritate”, iar celelalte două Comunități aveau și ele câte o Comisie. Ulterior, s-a renunțat la denumirea de Înalta Autoritate din dorința statelor membre de a nu avea un sistem în care executivul să primeze asupra Consiliului de Miniștri. Spre deosebire de cazul Parlamentului sau al Consiliului UE, „membrii Comisiei sunt aleși pe baza competenței lor generale și a angajamentului lor față de ideea europeană, dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență”⁵⁰, iar „Comisia își exercită responsabilitățile în deplină independență. (...) Membrii Comisiei nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea niciunui guvern, instituție, organ, oficiu sau agenție...”⁵¹, rolul acestei instituții nefiind acela de a reprezenta popoarele statelor membre sau guvernele lor. Comisia „asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii, sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceasta execută bugetul și gestionează programele. Comisia exercită funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate. Cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate, ea asigură reprezentarea externă a Uniunii. Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea încheierii unor acorduri interinstituționale”.⁵² Comisia poate fi, așadar, comparată cu un Guvern național care, la rândul lui, asigură realizarea politicii interne și externe a țării⁵³.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene reprezintă puterea judecătorească și cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunalele specializate⁵⁴. Creată în 1952, prin Tratatul CECO de la Paris, Curtea, potrivit art. 31 din Tratat, asigură interpretarea și aplicarea normelor Tratatului (atât a Tratatului instituind CECO, cât și a Tratatelor celorlalte două Comunități, după 1957). Deși Uniunea Europeană a fost creată prin Tratatul de la Maastricht, Curtea și-a păstrat numele

⁵⁰ Art. 17 alin. (3) TUE.

⁵¹ Art. 245 TFUE.

⁵² Art. 17 TUE.

⁵³ Art. 102 alin. (1) din Constituția României.

⁵⁴ Art. 19 TUE.

(Curtea de Justiție a Comunităților Europene), având jurisdicție obligatorie doar în cadrul primului pilon, cel al Comunităților. Tratatul de la Lisabona elimină structura pe piloni, iar Curtea devine instituția judiciară a întregii Uniuni.

Rolul pe care îl îndeplinește Curtea este comparabil cu rolul unei instanțe constituționale la nivel național, care, la rândul ei, asigură supremația dispozițiilor din Constituție⁵⁵. Deși, în mod tradițional, termenul de „Constituție” este strâns legat de existența unui stat, sistemul constituțional al Uniunii Europene arată că este posibil ca o ordine constituțională să existe și în absența unei constituții singulare, o lege fundamentală propriu-zisă, precum în sistemul statal. Chiar și unele state precum Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau Israel nu prezintă o constituție scrisă într-un singur document, ci o serie de legi care îndeplinesc rolurile unei constituții. Astfel, este de preferat să se acorde atenție mai mult rolului și funcțiilor unei constituții, decât legăturii sale cu statul⁵⁶ sau formei sale. Dacă ne raportăm la sensul funcțional al termenului „Constituție” sau „constituționalism”, atunci rolul constituțional al Curții are temei juridic și își trage legitimitatea din tratate. Curtea are o jurisdicție obligatorie, iar rolul normativ negativ pe care îl are aceasta o apropie de rolul și puterea unei curți constituționale interne, deoarece, așa cum o decizie a celei de-a doua poate declara o normă sau o dispoziție dintr-o normă ca fiind neconstituțională, la fel se întâmplă și la nivelul Uniunii, o decizie a Curții putând declara nelegalitatea sau neconformitatea actelor celorlalte instituții ale Uniunii Europene cu dispozițiile Tratatelor, cele din urmă fiind apoi obligate a le modifica.

Curtea de Justiție a Comunității Europene și, mai târziu, a Uniunii Europene a jucat un rol esențial în conturarea modului de aplicare a dreptului UE, a poziției acesteia raportat la dreptul intern al statelor membre și, nu în ultimul rând, a naturii Tratatelor și a Uniunii însăși.

Prima speță la care vom face referire este cazul *Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen*⁵⁷, în care o firmă de importatori a fost solicitată să plătească taxe vamale pentru o marfă importată din Germania în Olanda, conform legii adoptate după crearea CEE. Firma a sesizat instanța olandeză cu privire la încălcarea unei dispoziții a Tratatului CEE care interzicea implementarea unei noi taxe⁵⁸. CJCE, în urma sesizării sale de către instanța olandeză, a decis că obligațiile impuse statelor membre prin intermediul

⁵⁵ Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției [Constituția României, art. 142 alin. (1)].

⁵⁶ L. Bauer, *The European Court of Justice as a Constitutional Court*, în *International Constitutional Law Journal* nr. 4/2009, p. 271.

⁵⁷ Cauza 26/62 *Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963 ECR-I.

⁵⁸ Art. 25 din Tratatul instituind Comunitatea Economică Europeană – interzicerea impunerii de noi taxe vamale, precum și mărirea cuantumului celor deja existente.

tratatelor pot fi invocate de resortisanții statelor membre, recunoscând astfel efectul direct al directivelor comunitare, care creează drepturi și obligații nu doar pentru statele membre, dar și direct, pentru resortisanți. Directivele fac parte din dreptul pozitiv al statului membru din momentul emiterii lor și pot fi invocate de particulari. Pe lângă această stipulare expresă, Curtea a mai precizat că sistemul având temeii în Tratat este „o nouă ordine juridică”⁵⁹.

În cadrul cauzei *Costa (Flaminio) vs. Enel*⁶⁰, domnul Costa, cetățean italian, a refuzat să plătească o factură unei companii de electricitate (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica) pe motiv că legea care a naționalizat industria electricității a încălcat dispoziții din Tratatul CEE. Curtea Constituțională a Italiei a decis că în cadrul ordinii juridice interne italiene, Tratatul avea puterea unei norme interne, putându-i fi superioare alte legi interne. Cauza a fost trimisă mai apoi CJCE în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare. Curtea a negat această poziție, subliniind faptul că legislația derivată din Tratatul CEE are prioritate față de prevederile legale interne, deoarece transferul de competențe de la statele membre către CEE comportă o limitare permanentă a drepturilor suverane ale acestora. Curtea a consacrat astfel supremația dreptului comunitar asupra celui național⁶¹. De asemenea, Curtea a precizat că „(...) tratatul CEE a creat propriul său sistem juridic, care a devenit (...) o parte integrantă a sistemelor juridice ale statelor membre și pe care instanțele lor sunt obligate să le aplice”⁶².

Foarte importantă este și cauza *Parti écologiste "Les Verts" vs Parlamentul European*⁶³, prin care Curtea a adus o contribuție imensă în ceea ce privește definirea orientării Comunității (și a Uniunii). Astfel, aceasta a precizat: „Trebuie mai întâi subliniat în această privință că Comunitatea Economică Europeană este o comunitate bazată pe statul de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot evita controlul în ceea ce privește conformitatea măsurilor adoptate de acestea cu *carta constituțională fundamentală*, Tratatul”⁶⁴. Așadar, Curtea nu afirmă doar rolul de lege fundamentală a Tratatului sau Tratatelor, ci și faptul că Uniunea (atunci, Comunitatea Economică Europeană) este bazată pe ideea de stat de drept, specifică desigur statelor.

⁵⁹ Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional în beneficiul căreia statele și-au limitat drepturile suverane, deși, în cadrul domeniilor limitate, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora. Independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar, prin urmare, nu numai impune obligații în sarcina particularilor, ci este, de asemenea, destinat să confere drepturi asupra lor, care devin o parte a patrimoniului lor juridic (Cauza 26/62 *Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963 ECR-I).

⁶⁰ Cauza 6/64 *Flaminio Costa vs. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*, 1964, ECR 585.

⁶¹ Rezultă din toate aceste observații că legii care decurge din tratat (o sursă independentă de lege) nu i se pot opune, din cauza naturii sale speciale și originale, dispoziții legale naționale, fără a fi lipsită de caracterul său de drept comunitar și fără a pune sub semnul întrebării însuși temeiul legal al Comunității (Cauza 6/64 *Flaminio Costa vs. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*, 1964, ECR 585).

⁶² Cauza 6/64 *Flaminio Costa vs. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*, 1964, ECR 585.

⁶³ Cauza 294/83 *Parti écologiste "Les Verts" vs. Parlamentul European* 1986.

⁶⁴ *Idem*.

„Planul Machiavellic”, așa cum a mai fost caracterizată această evoluție a jurisprudenței CJCE/CJUE, nu face altceva decât să apere dreptul comunitar sau unional în fața dreptului național și să ușureze calea spre o centralizare mai apropiată de cea de la nivel etatic decât de cea specifică organizațiilor internaționale. Deși în perioada în care Curtea a emis aceste decizii nu reieșea expres din Tratatul natura aceasta constituțională, în prezent, prin Declarația 17 anexată la actul final al conferinței care a adoptat Tratatul de la Lisabona, se ține cont de jurisprudența Curții: „În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, tratatele și legislația adoptată de Uniune pe baza tratatelor, au prioritate în raport cu dreptul statelor membre, în condițiile prevăzute de jurisprudența menționată anterior”.

O altă trăsătură tipică unui stat, dar care există și la nivel unional, este instituirea unei cetățenii proprii, fapt care generează efecte ce nu pot fi deloc ignorate, precum cele ce privesc protecția persoanei, libera circulație sau posibilitatea de a vota și de a fi ales. Consecința cea mai importantă este crearea unui cadru legitim care poate denota existența unei suveranități constituante, luând în considerare principalul mod de formare a unei constituții, respectiv cel prin care organul legislativ al unui stat, în aprecierea reprezentativității de care se bucură în urma alegerii membrilor prin sufragiu universal, direct, secret și liber exprimat, procedează la normarea unui text fundamental.

Cetățenia Uniunii Europene a fost introdusă prin Tratatul de la Maastricht și presupune o serie de drepturi și libertăți de care beneficiază cetățenii statelor membre. Deși inspirată de cetățenia statelor membre, ea nu este de sine stătătoare, o condiție prealabilă dobândirii cetățeniei europene fiind apartenența la unul dintre aceste state. În lumina acestei realități, statele membre rămân singurele în măsură a modifica sau stabili conținutul și condițiile de atribuire a propriilor lor cetățenii⁶⁵, ceea ce îndepărtează, deocamdată, Uniunea de federalism (caracterizat prin atribuirea unei competențe de legiferare în materia cetățeniei statului federal, nu entităților federate⁶⁶). Cu toate acestea, statele trebuie să respecte obligațiile decurgând din statutul lor de membre la construcția comunitară⁶⁷. Potrivit art. 9 TUE⁶⁸ și art. 20 alin. (1) TFUE⁶⁹, cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia statelor membre, ci i se adaugă acesteia.

⁶⁵ R. Bercea, *Drept Comunitar. Principii*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 175.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Cauza C-369/90 *Mario Vicente Micheletti și alții vs. Delegación del Gobierno en Cantabria*, 1992.

⁶⁸ În toate activitățile sale, Uniunea respectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.

⁶⁹ Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.

Drepturile de care beneficiază cetățenii europeni sunt înscrise, în prezent, în Tratatul privind Uniunea Europeană și în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și cuprind: dreptul la o inițiativă în fața Comisiei, pentru a cere acesteia să acționeze într-un anumit domeniu⁷⁰; dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre⁷¹; dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și în alegerile locale din statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat⁷²; dreptul de a se bucura, pe teritoriul unei țări terțe, în care statul membru, ai cărui resortisanți sunt, nu este reprezentat, de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat⁷³; dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului European, precum și dreptul de a se adresa instituțiilor și organelor consultative ale Uniunii, în oricare dintre limbile tratatelor, și de a primi răspuns, în aceeași limbă⁷⁴.

Potrivit unei opinii din doctrină⁷⁵, instituirea unei cetățenii a Uniunii, așa cum este ea în prezent reglementată, nu este o inovație finalizată, ci reprezintă cadrul sau baza unei viitoare dezvoltări a acestui aspect al procesului de constituționalizare a Uniunii. În ceea ce privește cetățenia, s-a susținut ideea că Uniunea nu are un „*demos*” care să voteze o eventuală constituție.

Cuvântul „*demos*”, provenit din limba greacă, desemna populația de rând a unui oraș-cetate din Grecia Antică. În prezent, un *demos* sau o națiune reprezintă o comunitate stabilă de oameni, cea mai reușită formă a comunității, probabil, apărută pe baza unității de limbă, teritoriu, viață economică, și care se manifestă în particularități specifice culturii naționale și în conștiința originii și a istoriei comune. Această comunitate se unește, așadar, în jurul unor valori comune, indivizii fiind strâns legați de forma de organizare (statul), mai ales la nivel sentimental, și dezvoltând un sentiment de apartenență. Existența acestui sentiment naționalist nu poate fi negată la nivelul fiecărui stat-națiune, însă se poate vorbi despre un asemenea atașament la nivel supranațional? Se poate vorbi de un *demos* european?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, conceptul de naționalitate trebuie separat de cel al cetățeniei, înțeles ca fiind fațeta juridică a naționalității, legătura juridică a individului cu statul. Astfel, există un *demos* european, o cetățenie

⁷⁰ La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor [Art. 11 alin. (4) TUE].

⁷¹ Art. 20 alin. (2) lit. a) TFUE.

⁷² Art. 20 alin. (2) lit. b) TFUE.

⁷³ Art. 20 alin. (2) lit. c) TFUE.

⁷⁴ Art. 20 alin. (2) lit. d) TFUE.

⁷⁵ R. Bercea, *op. cit.*, p. 174.

europeană, deși nu există o națiune europeană. Uniunea are cetățeni, însă cu naționalități diferite⁷⁶. Un individ se poate identifica, atât ca fiind catolic, bavarez, german, cât și european (în sensul de cetățean al Uniunii Europene), deoarece fiecare nivel își are propriile criterii (diferite) de identificare. Sentimentul de apartenență la o comunitate religioasă se bazează pe credința individului în religia respectivă, apartenența la o regiune, țară sau etnie se bazează pe factori etnici, culturali, respectiv juridici, iar apartenența la Uniune are la bază, deocamdată, o serie de drepturi și libertăți ce decurg din tratate și din angajamentul față de valorile comune ale UE.

Referitor la atașamentul sau legătura emoțională cu o anumită cultură sau comunitate, o comparație între situația statelor-națiune europene din secolul al XIX-lea și situația geopolitică prezentă evidențiază o diferență esențială. Dorința statelor de a-și păstra puterea, suveranitatea și, implicit, identitatea culturală și etnică a generat numeroase conflicte, mai ales în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, ceea ce a dus la amplificarea sentimentului naționalist. Acesta a început să înglobeze și elemente xenofobe și șoviniste și a culminat în timpul celor două conflagrații mondiale, din prima jumătate a secolului al XX-lea. Naționalismul, în această formă, poate fi o cauză de înstrăinare între popoare, pe când supranaționalul face apel la rațiune și la depășirea diferențelor între națiuni⁷⁷.

În prezent, situația geopolitică nu mai permite manifestarea voinței statelor într-un mod discreționar, fără consecințe nefaste, singura soluție fiind continuarea procesului de integrare în Uniunea Europeană. Atașamentul cetățenilor față de valorile comune ale Uniunii trebuie stimulat, în vederea unei integrări complete, însă conturarea unei identități europene comune nu trebuie să lase impresia unui proces de ignorare a particularităților fiecărei națiuni, în favoarea dezvoltării identității comune. Statele își pot păstra suveranitatea și independența și, în același timp, să își propage împreună influența pe scena globală, sub umbrela Uniunii Europene.

Un alt argument extrem de important ce susține întregul proiect al constituționalizării din ce în ce mai profunde rezidă în dobândirea, de către Uniune, a personalității juridice. În teoria de drept constituțional, orice stat, indiferent de forma de organizare și de regimul politic, se bucură de statutul de persoană morală, în sensul constituționalist al termenului. Statul, ca persoană morală, se circumscrie exact granițelor conceptului de personalitate juridică. Astfel, odată dobândită calitatea de persoană juridică, orice stat poate intra în raporturi de drept internațional prin participarea la pacte, convenții sau tratate.

⁷⁶ J.H.H. Weiler, *Constituția Europei*, Ed. Polirom, Iași, 2009, p. 254 și urm.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 257.

Dezbaterea asupra existenței sau inexistenței personalității juridice a Uniunii Europene a început odată cu nașterea sa formală, adică cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, când cele trei Comunități Europene, alături de noile politici de cooperare interguvernamentală, PESC și JAI, au fost unite sub aceeași cupolă⁷⁸. Comunitățile Europene se bucurau de personalitate juridică, dar trebuia observat dacă Uniunea este continuatoarea și în drept a acestora sau cele trei comunități își păstrează această calitate separat de coexistența lor unională.

După îndelungi polemici, răspunsul a venit odată cu tranșarea situației prin intrarea în vigoare a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene, care a determinat renunțarea la structura pe piloni și consacrarea expresă a personalității juridice.

Foarte interesantă și deloc de neglijat este și poziția Curții de Justiție a Uniunii Europene care, prin Avizul 2/94, din 28 martie 1996, când a fost întrebată dacă Uniunea Europeană poate lua parte la CEDO, în contextul Tratatului CE, ce actualmente s-a transformat în TFUE, a statuat că: *în primul rând*, nicio dispoziție a tratatului nu conferă instituțiilor comunitare prerogativa de a edicta norme în domeniul drepturilor omului sau de a încheia convenții internaționale în acest domeniu; *în al doilea rând*, în lipsa unor competențe specifice exprese, art. 235, din fostul TCE, urmărește să suplinească lipsa prerogativelor de acțiune conferite expres instituțiilor comunitare sau implicit, dar nu poate să devină un temei pentru adoptarea unor dispoziții care ar avea drept consecință modificarea Tratatului fără parcurgerea procedurii pe care acesta o prevede în acest sens; *în al treilea rând*, Curtea a conchis că o asemenea modificare a regimului protecției drepturilor omului în Comunitate, ale cărei implicații instituționale ar fi fundamentale, ar avea o anvergură constituțională și ar depăși, astfel, prin natura sa, limitele art. 235, subliniind că aceasta nu poate fi realizată decât pe calea unei *modificări a Tratatului*, lucru care s-a și întâmplat, însă de abia în 2009.

Actualmente, Uniunea Europeană este în curs de aderare la CEDO, un aviz, foarte asemănător cu cel expus anterior, fiind solicitat Curții ca urmare a negocierilor purtate de către cele 47 state membre ale Consiliului Europei cu Uniunea Europeană și încheiate la data de 5 aprilie 2013. Discuțiile au condus la finalizarea proiectului acordului de aderare a Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului. Dezbaterele oficiale, cu privire la aderarea Uniunii Europene la CEDO, au început la 7 iulie 2010 și au fost lansate de Thorbjørn Jagland, Secretarul General al Consiliului Europei, și Viviane Reding, vicepreședinte al Comisiei Europene. Subiect discutat la sfârșitul anilor '70,

⁷⁸ Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona din 2009 (când s-a renunțat la structura pe piloni), cei trei piloni erau reprezentați pe de-o parte de Comunitățile Europene (CECO, EUROATOM, CEE), iar, pe de altă parte, de politicile și formele de cooperare interguvernamentală: PESC (Politică externă și securitate comună), respectiv, JAI (Justiție și afaceri interne).

aderarea a devenit o obligație legală în temeiul Tratatului de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

Așa cum sublinia și Silviu Brucan, reiterând vorbele „profetice” ale lui Victor Hugo: „*Va veni o zi când națiunile europene, fără să-și piardă specificitatea și glorioasa lor individualitate, se vor uni într-o unitate superioară, constituind o fraternitate europeană*”.

Nu știm cât de aproape este, în prezent, Uniunea de ipostaza imaginată de Victor Hugo, dar, cu siguranță, nu putem să nu observăm înfăptuirea treptată a acestei previziuni.

Viitorul Uniunii Europene rămâne un orizont greu de conturat. O existență de peste 50 de ani a demonstrat deja mai multe decât s-ar fi putut spera la începuturi, pe vremea când idealurile lui Jean Monnet și Robert Schuman păreau a fi deziderate de neatins, în primul rând, datorită contextului postbelic, când tensiunile între principalele puteri era pe departe a se fi liniștit. Dar iată că această construcție rezistă încă și, mai mult, este într-o expansiune continuă printr-o dinamică extraordinară a integrării la nivel supranațional.

„Unitate în diversitate” este o sintagmă des folosită pentru a expune unul dintre idealurile și scopurile Uniunii. Totuși, în acest sens, o problemă majoră rămâne de rezolvat: inegalitatea Statelor membre. Același Silviu Brucan remarca: „suveranitatea națională este *ultima linie de apărare* a națiunilor mici și slabe împotriva tendinței de dominație și exploatare a țărilor mari și puternice”. În mod evident, există interese diferite ale națiunilor unionale. Cât de bine vor mai fi apărate interesele statelor mai slabe? Se poate vorbi, la nivelul Uniunii, despre o eventuală inegalitate de drept, pentru a crea egalitate de fapt – un fel de discriminare pozitivă?

Propriu-zis, reprezentativitatea în organele Uniunii este proporțională și echilibrată, iar statele subdezvoltate beneficiază de o amplă susținere. Dar, dacă tragem linie, e greu de negat faptul că statele puternice determină direcția și politica Uniunii. Astfel, apare drept o sarcină dificilă cuantificarea avantajelor și dezavantajelor cedării de suveranitate, din perspectiva unui stat membru mai mic și mai slab, în așa fel încât să stabilim dacă există sau nu echitate la nivel decizional în Uniune.

Revenind într-un cadru mai formal, trebuie punctate câteva observații:

În primul rând, în prezent, prin Tratatul de constituție, Uniunea poate fi considerată o ordine constituțională, tratatele având rolurile și caracteristicile unei constituții (sunt stabile, constitutive, canonice, neordinare, justițiabile) și bucurându-se, în același timp, de supremație în raport cu celelalte paliere legislative (drept derivat al UE și dreptul național al Statelor membre). Evoluția Comunităților și a Uniunii, evidențiată în succesiunea de tratate constitutive și

institutive, nu poate decât să întărească o convingere că această entitate dinamică s-a deplasat de la statutul de organizație internațională cu un profil economic, spre o uniune politică, un sistem democratic, cu foarte puternice nuanțe constituționale.

Totuși, privind în ansamblu, care ar putea fi destinația sau scopul acestei organizații? Federația poate fi considerată un țel al celor care doresc o integrare completă, însă nu trebuie să presupună neapărat existența unui superstat european, ci, mai degrabă, a unui sistem federal sau cu valențe federale, în sensul că statele membre își vor păstra competențele într-o gamă mai variată de domenii, în comparație cu statele federate ale unei federații. Această formă de organizare are avantajul că asigură unitate în diversitate sau, cu alte cuvinte, sistemul federal unește, în acest caz națiuni diferite, care pun în comun o serie de atribuții delegate unei organizații supranaționale, menținându-și în același timp identitatea. Uniunea nu este încă un sistem federal, în adevăratul sens al cuvântului, dat fiind faptul că, printre altele, îi lipsește o forță armată proprie, neputând reprezenta, așadar, o putere militară la nivel global.

Un alt motiv, pentru care Uniunea nu poate fi asimilată unui federații, este faptul că nu poate interveni în momentul ieșirii unui stat membru din Uniune, ba chiar permite ieșirea, posibilitate inexistentă în cadrul unui stat federal. De asemenea, un alt argument este faptul că statele se pot sustrage de la aplicarea unor dispoziții ale tratatelor prin clauze *opt-out*, ceea ce înseamnă legislație aplicată neuniform în domenii esențiale, precum controlul vamal sau aderarea la moneda euro (model regăsit în cadrul unor state federale precum Germania sau SUA, unde legislațiile diferă de la stat la stat, respectiv de la un land la altul, însă nu în domenii atât de importante). Statele rămân, deocamdată, stăpânele tratatelor și dețin o serie de competențe esențiale, precum și propria lor personalitate juridică, iar cetățenia UE este subsidiară cetățeniilor statelor membre, care sunt singurele în măsură să reglementeze modul de atribuire a cetățeniilor lor, deci și posibilitatea unui individ de a dobândi cetățenia europeană.

Cu toate acestea, Uniunea este mai mult decât o simplă confederație, având personalitate juridică proprie, distinctă de cele ale statelor ce o compun, existând și o preeminență a dreptului său în raport cu dreptul național. Uniunea are, de asemenea, elemente simbolice proprii (steag, imn, deviză), un Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, care funcționează similar unui ministru de externe, precum și o Cartă a Drepturilor Fundamentale.

În al doilea rând, Uniunea a reușit o integrare din punct de vedere instituțional, dar și simbolic, iar ordinea sa juridică se poate baza, deși nu atât de evident și direct precum în cazul unui stat, pe o legitimitate normativă și o acceptare socială din partea cetățenilor europeni, care se conformează legislației europene și se folosesc de ea pentru a-și apăra drepturile. Deficitul democratic

pentru care a fost criticată construcția comunitară în trecut nu se mai referă acum la procesul decizional sau componența instituțiilor, ci la scăzuta prezență la alegerile pentru Parlamentul European, cauzată de lipsa de interes pentru politica europeană, o zonă cvasiezoterică pentru cetățeanul de rând, pentru electorat, așa cum am demonstrat în cazul Tratatului instituind o Constituție pentru Europa. Vina elitelor europene de a nu stimula suficient deținătorii acestui drept de a alege, prin informare și dezbateri publice, este evidentă. Totuși, este și datoria cetățeanului de a conștientiza faptul că existența dreptului său la vot presupune și îndatorirea morală de a se folosi de acest drept și nu de a se abține.

Pe lângă această problemă, modul în care criza economică a evidențiat discrepanța între „centru” și „periferie”, precum și creșterea susținerii populare pentru partidele naționaliste de dreapta sau chiar îndepărtarea unui stat de la unele valori democratice promovate de Uniune, prin schimbări drastice aduse constituției lor, ne dă corecta impresie că UE nu este destul de puternică pentru a combate crize economice, pentru a descuraja manifestări extremiste și pentru a opri eficient violări ale unor principii democratice sau drepturi fundamentale. Situația prezentă nu trebuie să inspire teama de regres, ci dorința de reformare și de întărire a Uniunii, pentru a permite acesteia să rezolve mai eficace probleme de natură economică și pentru a nu îngădui ca retorica naționalistă, poate chiar revanșardă sau pro-redobândire a suveranității pierdute, să acapareze societatea.

Într-o eră a globalizării, luate separat, statele nu pot emana o influență prea mare, mai ales în ceea ce privește rezolvarea unor probleme globale sau regionale. Strânsa comunicare, cooperarea loială dintre state, abordarea comună a crizelor politice sau financiare reprezintă soluțiile optime pentru viitor. Europa unită este un actor principal pe scena geopolitică; Europa dezbinată a arătat, încă de la căderea Imperiului Roman, că nu poate fi altceva decât un etern câmp de bătălie, în care, de frica vecinilor, actorii internaționali se înarmează și devin agresori. Opera lui Jean Monnet și a succesorilor săi a încheiat acel capitol din istorie, iar procesul de integrare pare, în prezent, ireversibil. Dacă Europa s-a putut uni la începutul Războiului Rece, mai mult sau mai puțin din cauza unui potențial inamic în est, e timpul să arate că poate continua procesul de integrare și în lipsa unui asemenea catalizator.

În final, rezumând cele expuse până aici, considerăm că, actualmente, dreptul unional se bucură de cel mai înalt grad de constituționalizare de până acum, devenind, mai mult ca oricând, un proiect constituțional.

Am început să scriem acest articol gândindu-ne că vom ajunge la o concluzie care să arate spre ce anume se îndreaptă Uniunea Europeană. Însă, pe măsură ce

documentarea a avansat, am realizat că putem doar specula, fiindcă dinamica evoluției unionale este determinată mereu de situațiile economice și politice, prezente la nivel internațional și național, ale statelor membre și nu numai.

Există câteva idei care înobilează proiectul de construcție *sui generis* a Uniunii Europene. Mai întâi de toate, există un clar partaj de putere constituantă între cetățenii Uniunii și statele membre. Nucleele de suveranitate ale statelor membre subzistă, dar ideea suveranității cetățenilor europeni s-a născut și se dezvoltă permanent. Practic, tratatele fac referire atât la națiunile membre, cât și la cetățenii Uniunii, rezultând o dihotomie structurală a suveranității. Poate, la urma urmei, privind reduționist întreaga paradigmă, cetățenii sunt și vor fi mereu principalii subiecți constituenți, indiferent de forma de organizare democratică. Rezultă, astfel, o meta-competență a structurii supranaționale, care e investită de statele membre, iar acestea se bucură, la rândul lor, de legitimitatea suveranității populare. Suveranitatea partajată pare a fi premisa esențială pentru o eventuală structură federală, dar, așa cum am subliniat și anterior, există o serie de argumente greu de combătut, ce se opun acestei ipoteze.

Și principiul subsidiarității a jucat un rol extrem de important în conceptualizarea dihotomiei suveranității. Această idee directoare are ca scop protejarea specificului socio-cultural, economic și, uneori, chiar și politic, al substructurii, în speță: statele membre. Pus în valoare, în special, în regimurile federale, principiul subsidiarității apare drept un certificat de garanție al satisfacerii cât mai exacte și complete a intereselor colectivităților locale, aflându-se, uneori, chiar în contrast cu interesele federale. Fără doar și poate, acest principiu este omniprezent în dreptul unional, fiind unul dintre temeiurile construcției. Subsidiaritatea a fost expres introdusă în Tratatul de la Maastricht și, actualmente, își găsește locul în art. 5 al Tratatului privind Uniunea Europeană, alături de alte două principii existențiale ale Uniunii: principiul proporționalității, respectiv principiul atribuirii de competențe, față de care se află într-o relație de interdependență, dar de care, totuși, se deosebește în mod cert.

O bună parte a vocilor specialiștilor în domeniu susține că destinația finală – apogeul „călătoriei” acestui organism *sui generis* – este federalismul. Rămâne de văzut dacă aceste „vorbe profetice” își vor găsi confirmarea în lumea faptică, luând în considerare toate neajunsurile cu care se confruntă, cel puțin în acest moment, Uniunea Europeană.

Uniunea a fost și rămâne o afacere economică și politică, fără doar și poate, interesele proprii fiind cele care încă susțin și alimentează această paradigmă. Câtă vreme se poate vorbi despre o „win-win situation”, construcția va rezista. Însă rezultatul final nu credem că poate fi prevăzut.

Actul Unic European din 1987 proclama voința statelor membre de a transforma totalitatea relațiilor dintre ele într-o Uniune Europeană. Scopul urma să

fie atins prin Tratatul de la Maastricht, când a luat naștere, formal, Uniunea. Nici atunci și nici acum nu există nicio instituționalizare expresă, în tratate, a finalității construcției, ci se vorbește, în mod redundant, despre o „uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele Europei”. Îndârjirea câtorva state de a se opune unei eventuale forme federale, în special a Marii Britanii, a fost reprodusă și prin opoziția Franței și Olandei cu privire la Tratatul Constituțional. Astfel, se poate observa un refuz destul de explicit al popoarelor europene, cu privire la renunțarea atât de profundă la suveranitatea națională. Cu toate acestea, în prezent, Tratatul privind Uniunea Europeană, concurat de Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene constituie, împreună, un set de reglementări chiar mai cuprinzătoare decât cele ale unei constituții naționale.

Pentru o integrare politică menită să conducă la o un regim constituțional precis determinat, trebuie asigurată, întâi de toate, soluționarea exhaustivă a integrării economice, care e încă departe a fi desăvârșită, în special din cauza absenței unui pact fiscal. Există prea puține imixtiuni unionale în domeniile producției, a întregii industrii, politicii economice și bugetului statelor membre, pentru a putea spera, deocamdată, la nașterea unui suprastat. În consecință, așa cum am mai menționat, nu credem că putem încadra actuala formă a Uniunii Europene într-un tipar, ci, cel mult, putem observa elementele comune cu anumite forme de organizare politică, respectiv juridică.

Silviu Brucan afirma: „Dacă, după jumătate de secol, integrarea europeană este abia la începuturile ei, singura previziune pe care îndrăznesc să o fac este că integrarea politică deplină a Europei nu va fi încheiată în secolul XXI”⁷⁹. Nu suntem întrutotul de acord cu ideea că Uniunea, dacă va rezista, nu se va fi definit în mod complet în acest secol. Este de domeniul evidenței, însă, că nivelul de integrare este unul substanțial, fiind rezultatul multelor și disputatelor „sesiuni de compromitere a suveranității naționale”.

⁷⁹ S. Brucan, *Secolul XXI – Viitorul Uniunii Europene – Războaiele în secolul XXI*, Ed. Polirom, Iași, 2005.