

PROVOCĂRILE UNEI EUROPE FEDERATIVE

Cristian Dumitrescu*

Marian Popa**

crisdumitrescu55@yahoo.com

Abstract: *The article offers a quick overlook on the main aspects concerning the development of the European construction. It focus upon the two fundamental principles which emerged along the adoption of the successive Treaties from Rome to Lisbon. The Article remarks that over more than 5 decades the European project has found resources to overcome a series of difficulties of institutional matter. A several modalities of exercising the decision at the level of the European institutions are also highlited – integration, government agreement and federalism. As far as current issues claim a special attention from the European leaders, the authors consider that, in the context of a prolonged economic and financial crisis, the pattern of a strengthened and a Europe should prevail only if coherent policies are formulated. A two speed Europe works against the common benefit of both Member States and does not respect of the spirit of the Founding Treaties.*

Keywords: *European Union, institutions, integration, cooperation, federalism, sovereignty, Treaties, competences, euro, economic crisis.*

Uniunea Europeana este fără îndoiala o construcție suis generis, chiar dacă juridic vorbind, reprezintă o organizație internaționala regionala cu un pronunțat caracter politico-economic. Dacă în perioada romantică de ascensiune a statelor naționale, în care marele scriitor și gânditor Victor Hugo se referea la Statele Unite ale Europei si naționale, acest concept părea o iluzie, după cele doua războaie devastatoare și intrarea pentru aproape cinci decenii în logica unui război permanent de uzură, așa cum a fost războiul rece, utopia a încetat să mai pară ca atare.

DEZVOLTAREA CONSTRUCȚIEI EUROPENE

În contextul în care începutul construcție europene a fost legat de confruntarea de idei, între partizanii federalismului și ai confederalismului, calea pe care a pășit Europa unită a fost una originală, care a pus împreună elemente care țin de cele doua viziuni și care s-au manifestat și se manifesta în permanenta și în prezent ca două forme de acțiune suprapuse și separate incluse într-un mix eficient și indubitabil original. Expresia acestei abordări este fundamentată pe o concepție de supranaționalitate, în interiorul căreia principiul extinderii permanente a impulsionat și a întărit componenta politică a demersului european.

* Prof. univ. dr., - Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București.

** Lect. univ. dr., - Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București.

Tot în acest context și datorita acestui tip de abordare pragmatic și extrem de flexibil, a fost posibil transferul permanent și continuu al competențelor suveranității naționale către instituțiile europene. Acest sens se continua și astăzi pe o spirala mereu ascendentă, chiar dacă în unele etape, cum ar fi cea a crizei actuale, se pot constata pierderi de accelerație ale procesului. Concomitent, s-a accentuat cooperarea care a permis punerea în concordanță a politicilor naționale, cu menținerea deplină a suveranității permanente, apărată de principiul unanimității.

În cele peste cinci decenii de existență și evoluție a U.E., au existat și momente de tensiune și divergență, care însă au permis, începând cu actul unic European, ca prin combinarea acestor două strategii să se elaboreze tratatele considerate ca fiind adevărate trepte ale ascensiunii Europei unite: Maastricht, Amsterdam, Nisa și Lisabona. Pe tot parcursul acestei perioade, și istoria Tratatului Constituțional pare a fi cea mai relevantă, din confruntarea permanentă între partizanii unei Europe federative și cei ai unei Europe suverane, au apărut soluții de mare eficacitate care au impulsionat permanent construcția unei Europe tot mai integrate.

Conceptul Europa Unita s-a născut din nevoia unei Europe unite politic, în plină declanșare a războiului rece și datorită necesității existenței unui spațiu unit în democrație și prosperitate, capabil să facă față modelului socialist, dezvoltat de Uniunea Sovietică și sateliții săi, care exercita o atracție destul de puternică pentru cetățenii statelor care încheiaseră un război mondial și erau extrem de slăbite economic, epuizate din punct de vedere al resurselor umane. Răspunsul pe care părinții fondatori l-au formulat atunci a fost extrem de eficient, pentru că s-a bazat pe crearea unei piețe interne unice puternice, factorul economic, singurul care poate aduce prosperitate cetățeanului fiind cel prin care s-a reușit garantarea unei Europe politice puternice, a democrației și libertății. Comunitățile Europene au fost rezultatul de succes al punerii în practică a unei strategii de succes, care, îmbinând inteligent obiectivele politice și pe cele economice, au permis nu numai îndepărtarea pericolului socialist, dar și estomparea rapidă a rănilor adânci ale celui de-al doilea război mondial, și în primul rând reconcilierea franco-germană, care de atunci a reprezentat axa principală a consolidării procesului de integrare europeană.

Dacă primul pas, după exercițiul reușit al Planului Marshall, a fost cel legat de gestionarea resurselor de cărbune și oțel, principalele elemente ale reconstrucției economice după război, prin Tratatul CECO din 1951 cu privire la gestionarea producției de oțel și cărbune a celor șase state fondatoare, cel de-al doilea pas a fost realizat odată cu trecerea de la Tratatul de la Paris la Tratatul de la Roma. Deosebirea calitativă rezida în faptul că, în timp ce Tratatul CECO avea la baza, ca linie de forță, supranaționalitatea, în care puterea de decizie și de legiferare era deținută de Înalta Autoritate, Tratatul de la Roma consfințește principiul interguvernamental, ca element principal în materie decizională. Se naște astfel, din folosirea celor două elemente, supranaționalitate și interguvernamentalitate, o formula de mijloc, în care toată puterea de a iniția proiecte comune revenea unei structuri autonome, Comisia, iar puterea legislativă unui Consiliu de Miniștri, împuternicit de guvernele lor cu puteri depline, și care

exprima punctul de vedere al statelor naționale membre ale Comunității Europene, în timp ce Parlamentul European era o adunare cu rol consultativ căreia i s-au conferit ulterior puteri de amendament.¹

Datorita elementului supranațional, subiectele acestui triumphi instituțional fiind statele naționale, suverane și independente, aceste structuri și modul de luare a deciziei este unul suis generis, în care nu se aplică principiul separării puterilor în stat.

După cum spuneam, acest drum a fost puternic marcat de suișuri și coborâșuri, în acest sens decizia Parlamentului francez de a respinge Tratatul privind Comunitatea Europeană de apărare fiind un astfel de moment când supranaționalitatea a încercat să se impună. Decizia de atunci a fost mult estompata prin voința de mai târziu a multora din guvernele țărilor membre, inclusiv cel francez, și s-a mers mai departe consolidându-se permanent construcția instituțională, iar instituirile componente devenind tot mai puternice, prin definirea puterilor Comisiei în raport cu cele ale Consiliului sau prin alegerea Parlamentului European prin vot direct în toate statele membre.

MODELELE DE DECIZIE LA NIVEL INSTITUȚIONAL

O privire în diagonală asupra proiectului construcție europene, în prelungirea exercitării strategiilor de integrare și cooperare, evidențiază mai multe modalități de aplicare a deciziei la nivelul instituțional.

a. Integrare

Primul model relevă dintr-o logică denumită, firește a integrării, care se află, în mare parte, la originea realizărilor Uniunii. În conformitate cu această modalitate, statele membre – guvernele și administrațiile - sunt strâns asociate pregătirii și aplicării deciziilor, iar organismul european supranațional apare ca rezultat logic al unei cooperări între statele membre și nu distinct, plasat arbitrar deasupra acestora. În acest cadru, Comisia Europeană îndeplinește un rol esențial, întrucât are inițiativa realizării unor obiective fixate prin tratate și apreciază dacă o anumită decizie va fi luată cu majoritate calificată sau cu unanimitate. Votul cu majoritate calificată în Consiliu este determinant, dar, spre deosebire de modelul constituțional al statelor democratice, nu are drept scop degajarea unei majorități stabile. Dimpotrivă, acest tip de vot contribuie la succesul negocierilor, acționând în favoarea găsirii unui compromis. În conformitate cu această logică de integrare, un stat membru este încurajat să intre într-un demers al compromisului, ținând cont de faptul că, efortul principal în acest sens va fi solicitat alternativ fiecărui stat membru în parte, pe baza obiectivelor comune convenite.

Trebuie remarcat că, logica de integrare a înregistrat o pierdere de viteză sensibilă, odată cu alegerea Parlamentului European prin vot direct și acordarea unor puteri de decizie acestei adunări. Într-adevăr, înainte de 1979, cu un Parlament European format din reprezentanții parlamentelor naționale, care aveau în principal un rol consultativ, exceptând materia bugetară, construcția europeană respecta strategia de integrare. După această dată, parlamentele

¹ Jean –Claude Gautron, Droit européen, Vème edition, Dalloz, Paris, 1999, p. 240.

naționale nu au mai fost implicate, dimensiunea parlamentară fiind asumată de către o adunare aleasă în mod direct.²

b. Cooperarea interguvernamentală

În acest cadru, decizia interguvernamentală urmează o logică diferită, la limită putând fi percepută ca fiind contrară spiritului construcției europene. Această logică este caracterizată de dreptul de veto al fiecărui stat membru. În practică însă, acest lucru se întâmplă foarte rar, deoarece nici un stat membru nu poate risca să fie marginalizat ca urmare a susținerii cu orice preț a unui vot negativ. În ansamblu, existența acestui vot drept a condus la compromisuri minimale, fără efecte de substanță asupra dreptului european. Punctele slabe ale acestui model decurg din existența unui număr tot mai mare de state membre, care, din cauza diferențelor de puncte de vedere, acționează în detrimentul eficacității. Totuși, Consiliul European, acționând ca un adevărat centru de negociere între statele membre, a reușit, în timp să reprezinte instituția cea mai coerentă în definirea liniilor generale la nivel european.

c- Modelul federal

Abordările federaliste sunt fondate pe preeminența politicului – ex. experiențe istorice, federalismul german, sau american, construcții intelectuale și politice. În acest sens, Uniunea Europeană prezintă o serie de caracteristici care se apropie de modelul federal. Instituțiile europene, asigură o reprezentare a Statelor Membre, care prevede o adunare aleasă prin vot universal și direct și care dispune de o putere de codecizie în materie bugetară. Curtea de Justiție este abilitată să tranșeze asupra conflictelor între instituții statele membre, garantând unitatea de interpretare a dreptului comunitar care are supremația asupra legislației naționale și poate avea efect direct. În conformitate cu acest model ar trebui ca o Comisă rezultată din majoritatea dată de PE să reprezinte guvernul Uniunii, în timp ce Consiliul ar constitui o a doua Cameră reprezentând statele membre, iar Parlamentul European reprezintă cetățenii. Uniunea formează o piață unică, politica sa comercială în raport cu terțe state relevă de instituțiile comunitare.³

În realitate, această logică nu funcționează însă de această manieră. În primul rând, existența unui stat federal presupune o Constituție, lucru respins deocamdată de majoritatea statelor membre. (vezi eșecul adoptării Tratatului Constituțional). Cu privire la Uniunea politică, se poate formula aprecierea că divergențele privind finalitățile sale - de natură federală sau nu, au condus statele membre să adopte o formulă a Uniunii Europene articulată în jurul a 3 piloni eterogeni, funcționând împreună cu o serie de instituții comune. În timp ce primul pilon, Uniunea economică și monetară a fost consolidat, ceilalți doi piloni Politica Externă și de Securitate Comună și Justiție și Afaceri Interne au rămas strict la nivel interguvernamental, statele nedorind să cedeze din suveranitatea lor. Mai mult, al treilea pilon nu a funcționat cu adevărat, recurgerea la vechile

² Jean Marc Favert, *Droit et pratique de l'Union européenne*; Gualiano Editeur, 4 e edition, Paris, 2003.

³ Jean – Pierre Jaque, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, coll. Cours Dalloz, Serie droit public, 2001.

metode comunitare continuând să fie regula de bază. Cel de-al doilea pilon al PESC a suferit de insuficiența mecanismelor și mai ales de lipsa unei voințe politice a majorității statelor membre, care au optat fie pentru consolidarea legăturilor cu NATO, fie pentru o atitudine de neutralitate. Ca urmare, UE nu a jucat nici un rol pe scena internațională, iar apărarea europeană nu a progresat.

Promovarea unei logici esențial federale ar conduce la diminuare drastică a rolului statelor membre, determinând o slăbire a legitimității Uniunii. Astfel, o Comisie Europeană cu legitimitate generată de o anumită majoritate parlamentară nu ar putea să mai asigure intermedierea între statele membre sau să-și exercite funcțiile sale esențiale de jurisdicție a concurenței și gardian al tratatelor. Caracteristicile unei Comisii comune mediatore nu ar mai putea fi îndeplinite de o Comisie politică. De asemenea, puterea de propunere a fiecărui stat membru pentru constituirea colegiului comisarilor deci a funcționării Comisei ca un colegiu, nu ar mai putea fi menținute. În acest sens, trebuie subliniat că, Consiliul European, instituția cu cea mai mare legitimitate - șefii de stat și de guvern care îl compun se situează în centrul spațiilor publice naționale, fiind considerați de proprii cetățeni ca responsabili de ultimă instanță în luarea deciziilor. Generalizarea unei logici federaliste ar pune în discuție echilibrele existente.⁴

Logica federală prezintă o serie de inconveniente legate de repartiția clară a competențelor- în timp ce logica federală tinde să separe din punct de vedere politic ansamblul european și cel al statelor membre, competențele respective nu ar putea fi clar separate. Mai mult, mecanismele de sancțiune electorală nu ar putea avea efecte depline într-o Uniune care comportă opinii publice și sisteme politice în aceeași proporție ca numărul de state membre.

NECESITATEA AFIRMĂRII UNEI UNIUNII EUROPENE CA O FEDERAȚIE DE STATE NAȚIUNE

În contextul unei crize prelungite, o întrebare logică merită a fi pusă: în ce măsură Uniunea este capabilă să se adapteze provocărilor în serie, de natură economică și socială actuale? Într-o perspectivă a formulării unor răspunsuri coerente și eficiente, strategiile evocate nu trebuie să rămână la un stadiu conceptual. În acest sens, sintagma formulată în urmă cu mai mulți ani de Jacques Delors *O federație de state națiune*, este extrem de actuală în a defini originalitatea și forța creatoare a unei *Uniuni tot mai strânse între popoarele europene*.

Construcția europeană s-a realizat progresiv datorită compromisului între partizanii a două modele rivale de integrare, la limită între suveranitatea colectivă și concurență interstatală. Eșecul Convenției Europene este prelungit de actuala criză economico-financiară, abandonarea Strategiei Lisabona, stagnarea întăririi politicilor comune-ex. energia. Toți acești factori demonstrează nu numai că procesul de reamenajare instituțională a Uniunii Europene trebuie aprofundat dar și că Statele membre trebuie să definească un model de guvernare economică și

⁴ Hubert Haenel, Francois Sicard, *Enraciner l'Europe*, Seuil, Paris, 2002, pp. 100-130.

socială care să poată favoriza rezolvarea dificultăților cu care se confruntă în prezent Uniunea.

În plan instituțional, criza economică prelungită a amplificat pierderea de viteză a celei Președinții semestriale. Într-o Uniune în căutare de leadership, Consiliul European a fost determinat să se reunească mult mai des, iar Președinția stabilă a jucat un rol tot mai pronunțat în exercitarea guvernării economice, cum ar fi de ex. instituirea unei task force.

Moneda unică a permis Uniunii să joace în plan monetar un rol corespunzător ponderii sale de primă economie a lumii. Cu toate că a reprezentat o etapă decisivă a construcției europene, trecerea la moneda unică nu a reprezentat și măsura suficientă pentru coordonarea politicilor economice ale statelor membre.

Întărirea Uniunii rămâne condiția principală pentru ca aceasta să răspundă provocărilor actuale. Funcționarea euro reclamă o adevărată uniune politică reală în vederea coordonării politicilor bugetare și financiare, pentru armonizarea fiscală și pentru lupta împotriva șomajului, și pentru punerea în aplicare a unei politici conjuncturale pentru revenirea la creșterea economică.

Afirmarea clară a unei forme juridice care să reprezinte o adevărată Federație de State Europene nu va putea fi realizată decât prin politici concrete, în care cetățenii să se regăsească. În aceste condiții revenirea la modelele unei federații cu configurație variabilă⁵ sau care să promoveze utilizarea pe scară largă a cooperărilor consolidate nu poate reprezenta o soluție pentru viitorul Uniunii.

Impasul actual reclamă politici armonizate în termeni financiari, fiscali și bugetari. În context, este necesară instituirea unei guvernări economice și financiare unice, capabilă să contribuie la reformarea sistemului monetar internațional și la întărirea reglementării financiare. Răspunsul la provocările generate de dezechilibrele macroeconomice ale mondializării nu poate fi decât colectiv. În cadrul UE este nevoie de mai multă solidaritate de cooperare întărită articulate în jurul asigurării disciplinei bugetare – programele de stabilitate și de convergență dar și asupra politicilor vizând ridicarea obstacolelor determinate de creșterea economică și de ocuparea forței de muncă.

Contextul actual impune trecerea urgentă la un *federalism* economic, pentru a evita dezintegrarea Europei sub atacurile speculative financiare. Această guvernare economică nu poate avea însă sens decât dacă va fi asociată unei politic de creștere economică puternică, fundamentată pe aprofundarea pieței interne, întărirea politicii industriale, dezvoltarea unui cadru de concurență loială.

O Uniune puternică nu poate fi concepută decât în condițiile unei competitivități crescute, bazate pe inovare și dezvoltarea unei infrastructuri, dublate de politici sectoriale adaptate, care nu pot fi puse în practică decât de toate statele membre. Taxarea tranzacțiilor financiare reprezintă un obiectiv care pe termen scurt poate reface încrederea cetățenilor într-o Uniune eficace.⁶ De

⁵ Uniunea nucleelor dure, a cercurilor concentrice constituie modele intelectuale prezentate la începutul anilor 90.

⁶ Lipsa de coerență actuală este subliniată de lipsa unui punct de vedere comun cu privire la guvernarea economică- în timp ce președintele Comisiei JM Barroso consideră că guvernul economic trebuie să fie reprezentat de Comisie aflată sub controlul Parlamentului, în condițiile în

asemenea, problema recapitalizării băncilor – la nivel european sau de către fiecare stat membru în parte reprezintă o altă problemă care necesită un răspuns comun. În context, constituirea unei *federații economice* ar putea fi soluția politică pentru o Europa unită.⁷

În concluzie, este evident că pentru a fi realizată, relansarea europeană are nevoie în prezent de mai multă solidaritate între statele membre, pe baza unui angajament comun, asemănător celui promovat de părinții fondatori ai CE în anii 50. Consolidarea construcției europene impune o voință politică a șefilor de stat și de guvern al celor 27 de state membre pentru o guvernare economică, prin armonizare fiscală, buget adaptat al Uniunii și o abordare atentă a domeniului social.

care zona euro este formată din 17 state membre, președinții Franței și Germaniei propun un guvern economic al zonei euro format din șefii de stat și de guvern din țările respective.

⁷ Jacques Delors, Europe must plan a reform not a pact, Financial Times, 3 martie 2011.