

INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA



Dificultățile ratificării Constituției Europene

Un impas pentru proiectul politic european?

Colecția de studii IER

No. 12

Working Papers Series



UNIUNEA EUROPEANĂ

Institutul European din România

Dificultățile ratificării Constituției Europene

Un impas pentru proiectul politic european?

**Autor:
Gilda Truică**

**București, august 2005
Colecția de studii IER, nr. 12**

Institutul European din România

**Bd. Regina Elisabeta nr.7-9
București, sector 3, România**

Tel: (+4021) 314 26 97

Fax: (+4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro

Web site: www.ier.ro

**Editor:
Mihai Moia**

ISSN: 1582 - 4993

Institutul European din România, 2005

**Opiniile prezentate aici aparțin autorului și nu implică în nici un fel
instituția pe care o reprezintă.**

Gilda Truică este coordonator de proiect în cadrul Institutului European din România. Pregătește un doctorat în Filozofie la Universitatea din București și este, de asemenea, doctorand în Istoria Relațiilor Internaționale-Studii Europene la Universitatea „Babeș - Bolyai” din Cluj-Napoca. Începând cu anul 2003 este Secretar General al ECSA-România (Asociația Română de Studii ale Integrării Europene).

Cuprins:

Rezumat	7
Contextul. Criză sau moment de turnură?	9
Constituția Europeană. Traseu și elemente inovatoare	15
Ratificarea. Proceduri și argumente	20
Tabloul actual al procesului de ratificare constituțională	26
Implicațiile respingerii tratatului. Scenarii și alternative	41
Concluzii. <i>Quo vadis</i> , Europa?	51

Rezumat

La momentul actual, Uniunea Europeană prezintă elementele unui impas politic, ale unei crize a reperelor, a principiilor, a lipsei de coordonare și de voință politică a liderilor ei. Conceptul „crizei” sau „impasului” nu este unul extrem pentru că nu îi conferim conotații fataliste. Din contră, identificăm la nivelul acestei crize iminența unei turnuri fundamentale, a regândirii profunde a identității, priorităților și direcțiilor esențiale ale Uniunii Europene ca uniune a statelor și uniune a cetățenilor.

Uniunea Europeană are nevoie de o reformă mult mai profundă decât reforma instituțiilor și a modului său de funcționare, acestea fiind doar exigențele inițiale ale complexului proiect al Constituției Europene. Este vorba de o reformă chiar la nivelul proiectului său politic, pornind de la o reconciliere, o balanță echitabilă și stabilă a celor două dimensiuni fundamentale ale Uniunii, aceea politică și aceea economică. Constituția Europeană nu este, nicidecum, panaceul acestor dezechilibre și nici nu poate combate o maladie cauzată de ciocnirea de orgolii naționale, ambiții și priorități diferite. Ratificarea ei este însă primul pas, o etapă esențială și totodată o modalitate de a testa ce, cum și cât înțeleg cetățenii europeni din apartenența lor la Uniune. Este o probă necesară indiferent de riscurile pe care le

implică, cu atât mai mult cu cât Constituția Europeană oferă o direcție, anumite repere și reflectă cel mai bine compromisul diversității Uniunii în unitatea ei.

De aceea, pornind, de la o serie de scenarii și alternative pentru depășirea actualului impas constituțional, vom încerca să prezentăm avantajele continuării procesului de ratificare, după anunțata perioadă de reflecție care ar trebui să se soldeze cu o nouă dinamică a campaniei pro-constituționale. Am făcut apel la mai multe tipuri de argumente în favoarea continuării ratificării: 1. argumentul pragmatic al salvării documentului în integralitatea lui evitând astfel riscul inconsistenței unui „puzzle” constituțional; 2. argumentul politic legat de necesitatea combaterii deficitului de democrație care caracterizează raportul din Uniune și cetățenii ei; 3. argumentul legal al conformității cu Declarația 30 (IV-443 din Protocoale și anexe) care prevede continuarea procesului.

Structura tematică a lucrării. După prezentarea contextului și a problematicii pe care ne propunem să o abordăm și anume, **dificultățile procesului de ratificare constituțională și elementele unui posibil impas al Uniunii Europene ca proiect politic**, ne vom opri în partea a doua asupra documentului în sine, încercând o cronologie

succintă a elaborării tratatului și o punctare a principalelor sale elemente inovatoare. Partea a treia își propune să examineze, la nivel teoretic, o serie de aspecte procedurale ale procesului de ratificare. În capitolul al patrulea vom oferi o privire de ansamblu asupra particularităților și provocărilor procesului de ratificare la nivel național. Dată fiind miza enormă a ratificării acestui tratat pentru evoluția Uniunii Europene extinse, vom încerca să prezentăm înainte de

secțiunea concluzivă o serie de scenarii clădite de teoreticienii integrării pornind de la ipoteza neratificării Constituției în unul sau mai multe state membre. Având în vedere faptul că alternativa respingerii tratatului „s-a eliberat” de orice substrat ipotetic ca urmare a episodului franco-olandez și a depășit stadiul speculativ devenind realitate, vom acorda o atenție sporită argumentelor pro și contra unui „plan B”.

Contextul. Criză sau moment de turnură?

„*Uniunea Europeană nu este în criză, este într-o criză profundă!*”, fraza - deja celebră, traversată de o notă stilistică ușor apocaliptică, cu care premierul luxemburghez Jean-Claude Juncker a deschis conferința de presă care a marcat încheierea lucrărilor ultimului Consiliu European - a fost, timp de câteva zile, un pasaj-cheie pentru media europeană. Totuși, dincolo de rezonanța și notorietatea pasageră a unui titlu de ziar, comentatorii și analiștii de politică europeană s-au oprit ulterior asupra mesajului cu ceva mai multă detașare, căutând răspunsuri, construind scenarii și cântărind implicațiile acestui nou context politic.

Ideea unui posibil impas al Uniunii Europene ca proiect politic nu este însă generată de eșecul Consiliului European din 16-17 iunie în obținerea unui acord privind perspectivele financiare pentru perioada 2007-2013. Acesta este momentul readucerii ei în prim-plan, este contextul sensibil în care a fost reinvocată cu o certitudine sporită, pe fundalul celor două înfrângeri suferite de Constituția Europeană, nu cu mult timp în urmă, în Franța și Olanda. Despre criza Europei ca proiect politic s-a discutat și după eșecurile referendumurilor francez și olandez și, de asemenea, s-a dezbătut cu mult timp înainte de acestea, sub presiunea, mai mult

psihologică, a sondajelor de opinie care au însoțit procesul de ratificare constituțională încă de la lansarea lui în noiembrie 2004.

Pesimismul unora dintre procente și puterea de convingere din ce în ce mai mare a campaniilor duse de taberele anti-constituționaliste și euro-sceptice în unele țări europene au condus, pe parcurs, către necesitatea de a lua în calcul, cu cea mai mare seriozitate, alternativa neratificării acestui document într-unul sau în mai multe state membre, precum și implicațiile unei astfel de turnuri în procesul de ratificare. Concretizarea unora dintre scenariile și abordările livresc-speculative construite de think-tank-urile europene a adus elemente noi în dinamica dezbaterilor privind reforma instituțională și constituțională a Uniunii Europene.

Pornind de la aceste elemente concrete și apelând, de asemenea, la câteva dintre punctele de vedere și analizele pe care le-am considerat relevante în abordarea acestei teme, vom încerca în primul rând să problematizăm într-o manieră cât mai fertilă consecințele crizei constituționale, mai curând decât să identificăm un răspuns tranșant la întrebarea legată de un eventual impas politic la nivel european. Precizăm de la bun început că nu putem formula un răspuns cu pretenție de verdict la o astfel de

întrebare, mai ales în contextul actual de derută politică, în care viitorul chestiunii abordate pare mai degrabă dependent de voința politică a liderilor europeni decât de calculele și forța argumentelor cercetătorilor și analiștilor.

De altfel, cele două alternative pe care este construit subtitlul interogativ al acestei părți introductive nu reprezintă nicidecum elementele conceptuale ale unei disjuncții exclusive. „Crizele”, în general, sunt acelea care determină „răsturnările” de viziune, regândirea fundamentală a sensului, rolului și șanselor de consolidare ale oricărui proiect, fie el politic sau de altă natură. Este adevărat, mulți dintre cei care au asistat la spectacolul plin de situații-limită pe care ni l-a oferit scena europeană pe parcursul ultimelor două luni - lideri politici, comentatori sau simpli cetățeni - au catalogat acest lanț de eșecuri ca fiind fatal pentru dimensiunea politică a Uniunii. Sunt însă, poate la fel de numeroase, vocile care, depășind blocajul psihologic fatalist al momentului, ținesc dincolo de această etapă de „înghețare reflexivă” și construiesc deja scenariile către care ar putea să se îndrepte Uniunea Europeană după momentul de turnură. Această categorie de vizionari încrezători încă în șansele unei Uniuni solide, integrate politic și competitive economic, reprezintă unul dintre motoarele relansării întregului proces.

Opinii privind originile crizei. Așa cum menționam anterior, pe fondul

impasului constituțional, eșecul summit-ului care a încheiat Președinția luxemburgheză a Uniunii a readus în prim-plan diverse *puncte de vedere privind originile acestei crize europene*. Jean-Claude Juncker identifică originea crizei în planul *ciocnirii a două viziuni distincte asupra Europei și anume, conflictul între o Europă economică și una politică*, între statele care văd în Uniunea Europeană mai curând o piață internă (Marea Britanie și aliații ei, țările nordice și o parte a noilor membri) și acele state care aspiră către o Uniune mai integrată din punct de vedere politic (grupe în jurul nucleului franco-german). Este o scindare de viziune care aduce în avantaj, cel puțin în această etapă, conceptul european al uniunii economice, după ratarea testului de încredere populară în documentul-simbol al proiectului politic european. Mai mult, o dată cu știrbirea autorității (morale) a Franței și preluarea de către Marea Britanie a Președinției europene la 1 iulie apar, în unele cercuri, suspiciuni legate de modul în care Blair va reuși să gestioneze această criză și, mai ales, de voința politică a liderului britanic de a propune soluții viabile pentru impasul constituțional.

Pe de altă parte, Tony Blair însuși își exprimă opinia asupra rădăcinilor crizei actuale, identificând *o altă natură a conflictului, aceea între o Europă reformistă, orientată către viitor și o Europă „prinsă în capcana trecutului”*. Opoziția între Europa

ca piață unică și Europa socială sau între Europa economică și Uniunea Europeană ca proiect politic este interpretată de Blair ca o falsă problemă, o eroare de reprezentare. În discursul rostit pe 23 iunie în fața Parlamentului European, Blair încearcă să combată anumite temeri insistând asupra orientării sale „pasionat pro-europene”¹, asupra încrederii sale în proiectul politic european și precizând că o opoziție între dimensiunea economică și aceea social-politică a Uniunii Europene este de neconceput atât timp cât raportul dintre cele două este unul de dependență și susținere reciprocă.²

Pentru premierul britanic adevărata criză nu rezidă neapărat în blocajul politico-instituțional previzionat în cazul unei „morți” oficiale a tratatului constituțional, ci este o *criză de coordonare, de guvernare politică*. În opinia sa, șansele actualului tratat de a se impune cu succes în etapele viitoare ale procesului de ratificare sunt aproape nule, pentru că, așa cum afirmă în același context, Constituția Europeană a devenit un instrument, un vehicul pentru cei care înregistrează o profundă nemulțumire legată

de starea de fapt din Europa și care nu mai cred în actuala formulă a Uniunii.

Dincolo de aceste viziuni ceva mai elaborate privind originile crizei europene, există și poziții hotărâte să atribuie respingerea Constituției dezinformării și lipsei de înțelegere a cetățenilor Europei. O astfel de opinie justificată până la un punct împărtășește președintele Comisiei Europene, José Manuel Barroso, care afirmă că primul pas ar fi acela al explicării în detaliu a Constituției care, pe fond, răspunde de fapt preocupărilor cetățenilor. Rămâne de văzut dacă relansarea, în acest moment, a unei astfel de campanii de informare și popularizare a textului constituțional ar mai avea timp să rezolve impasul generat de cele două respingeri.

Punctăm de asemenea o ultimă opinie legată de originea crizei europene specifică unei alte zone decât aceea oficial-politică. John Palmer, directorul politic al unuia dintre cele mai dinamice think-tank-uri europene, consideră că *adevărata criză are mai degrabă de-a face cu un colaps virtual al unei viziuni comune împărtășite asupra scopului fundamental și a obiectivelor Uniunii Europene*.³

¹ „Sunt un pro-european pasionat. Întotdeauna am fost. (...) (UE) este o uniune a valorilor, a solidarității între națiuni și popoare, nu numai o piață comună, ci un spațiu politic comun în care trăim ca cetățeni. Și asta va continua să fie.” (T. Blair, discurs rostit în cadrul Parlamentului European, 23 iunie 2005).

² „Cred în Europa ca proiect politic. Cred într-o Europă cu o dimensiune socială preocupată și puternică. Nu voi accepta niciodată ideea că Europa ar fi fost numai piață economică. (...) Europa politică și Europa economică nu sunt despărțite una de cealaltă. Scopul Europei sociale și al aceleia politice este de a se susține reciproc.” (T. Blair, discurs rostit în cadrul Parlamentului European, 23 iunie 2005).

³ J. Palmer, *The European Union is not in crisis it is in deep crisis*, European Policy Centre, 18 iunie 2005.

Înghetarea proiectului constituțional. Perioada de reflecție. Viitorul procesului de ratificare constituțională nu este în mod decisiv influențat de rezultatele ultimului summit european. Liderii Uniunii nu au luat nici o hotărâre spectaculoasă în acest plan, așa cum s-ar fi așteptat poate oponenții Constituției sau aceia care nu mai cred în salvarea tratatului în integralitatea lui și pledează pentru stoparea definitivă a procesului de ratificare. Compromisul la care s-a ajuns conține următoarele elemente: nu este acceptată ideea renegocierii integrale a tratatului constituțional, nu este declarată „moartea” oficială a acestuia, ci numai înghețarea proiectului de-a lungul unei așa-numite „perioade de reflecție”, fără un orizont temporal precis (prima jumătate a anului 2006⁴). Statele membre care nu au supus încă ratificării tratatul au libertatea de a decide dacă vor continua sau nu demersurile de ratificare, perioada destinată acestui proces fiind de altfel prelungită.

Declarația șefilor de stat și de guvern nu oferă foarte multe indicii sau o propunere detaliată legată de modalitățile concrete în care ar trebui exploatat acest interval de reflecție. În principiu, este sugerată intensificarea dezbaterilor naționale privind Constituția Europeană, cu implicarea cetățenilor, a societății civile, a partenerilor sociali, a parlamentelor naționale, precum și

a clasei politice. Rezultatele acestor dezbateri vor fi evaluate prima jumătate a anului 2006 în cadrul Președinției austriece a Uniunii și se va lua o decizie asupra modului în care va continua ratificarea.

Deși cancelarul german și președintele francez încurajează continuarea procesului de ratificare, Londra a suspendat la puțin timp după referendumul din Olanda planurile de organizare a unui referendum în Marea Britanie. Șeful diplomației britanice, Jack Straw, consideră alternativa ca fiind o pierdere de timp și pledează pentru reducerea aspirațiilor în plan constituțional și punerea la punct a unui proiect mai modest, bazat pe preeminența competențelor-cheie din punct de vedere economic ale Uniunii Europene (piața internă, politica de concurență, comerțul exterior). În celelalte zone în care interesele statelor membre pot fi consolidate politica externă și de securitate și anumite aspecte ale justiției și afacerilor interne Uniunea ar putea avea un rol coordonator (dar nu mai mult!).

Irlanda și Portugalia amână, la rândul lor, pe termen nedeterminat organizarea referendumurilor pentru ratificarea Constituției. La fel și Danemarca, invocând prin intermediul premierului său A. Fogh Rasmussen necesitatea unei clarități mai mari asupra utilității continuării ratificării. Președintele ceh Václav Klaus consideră că

⁴ Declaration by the heads of state or government of the member states of the EU on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe (SN 117/05 European Council, 17.06.2005).

organizarea unui referendum național nu mai are sens de vreme ce documentul care ar urma să fie supus votului popular nu mai există, ca urmare și în Cehia este amânată ratificarea.

Luxemburg, Malta, Cipru și Estonia continuă demersurile necesare ratificării Constituției. De altfel, în Cipru și Malta Constituția a fost deja ratificată parlamentar la începutul lunii iulie. Referendumul consultativ din Luxemburg (10 iulie 2005), un moment așteptat de întreaga Europă, a situat din nou procesul de ratificare pe o traiectorie optimistă, fiind cel de-al doilea referendum privind Constituția soldat cu un rezultat pozitiv și, mai mult decât atât, primul DA popular care a urmat după eșecul franco-olandez. Polonia, încă indecisă, pare să revină asupra opțiunii privind modalitatea de ratificare, înclinând către ratificarea parlamentară și renunțarea la referendum. Suedia va decide în cel mult un an dacă va continua procesul de ratificare, premierul G. Persson condiționând însă continuarea ratificării de repetarea referendumurilor în cele două țări care au respins Constituția. Insistând asupra importanței vitale a acestui tratat pentru consolidarea eficienței instituționale a Uniunii, Persson afirmă că liderii politici ai celor două țări trebuie să-și asume responsabilitatea repetării referendumurilor.

Acesta ar fi tabloul schematic al consecințelor imediate ale respingerii Constituției și ale bilanțului nu foarte

optimist privind lucrările Consiliului European asupra planurilor de ratificare a tratatului în celelalte țări ale Uniunii. O perspectivă mai detaliată asupra tabloului ratificării va fi prezentată în partea a patra a acestui material.

Structura tematică a lucrării. După prezentarea contextului și a problematicii pe care ne propunem să o abordăm și anume, *dificultățile procesului de ratificare constituțională și elementele unui posibil impas al Uniunii Europene ca proiect politic*, ne vom opri, în partea a doua, asupra documentului în sine, încercând o cronologie succintă a elaborării tratatului și o punctare a principalelor sale elemente inovatoare. Partea a treia își propune să examineze, la nivel teoretic, o serie de aspecte procedurale ale procesului de ratificare. În capitolul al patrulea vom oferi, așa cum menționam anterior, o privire de ansamblu asupra particularităților și provocărilor procesului de ratificare la nivel național, insistând, evident, asupra celor 10 state membre care ar urma să ratifice Constituția în eventualitatea continuării procesului.

Data fiind miza enormă a ratificării acestui tratat pentru evoluția Uniunii Europene extinse, vom încerca să prezentăm înaintea de secțiunea concluzivă o serie de scenarii clădite de teoreticienii integrării pornind de la ipoteza neratificării Constituției în unul sau mai multe state membre. Având în vedere faptul că

alternativa respingerii tratatului „s-a eliberat” de orice substrat ipotetic ca urmare a episodului franco-olandez și a depășit stadiul speculativ devenind realitate, vom acorda o atenție sporită argumentelor pro și contra unui „plan B”. Cu toate că sau, mai degrabă, pentru că ideea unui „plan B” a rămas în

continuare o temă de reflecție numai pentru cercurile universitare și analiștii politici, fiind ocolită diplomatic de către oficialii europeni și, mai mult decât atât, înlocuită cu ideea aparent mai puțin pragmatică a unui „plan D”⁵ al *dialogului și dezbaterilor*.

⁵ Metafora „planului D” a fost invocată către de președintele în exercițiu al ultimului Consiliu European, premierul luxemburghez J-C Juncker.

Constituția Europeană. Traseu și elemente inovatoare

Proiectul Constituției Europene a urmat un traseu sinuos, ghidat mai curând de principiul compromisului decât de acela al consensului, având însă o cronologie marcată de câteva momente-cheie extrem de importante pentru viitorul Uniunii Europene. De altfel, necesitatea reformei instituționale și constituționale a Uniunii a fost generată de impactul puternic pe care extinderea din anul 2004 l-ar fi putut și l-ar putea avea încă asupra funcționării unui sistem proiectat la alte dimensiuni, cu alte exigențe, principii și reguli. În ce măsură ar putea răspunde noua Constituție implicațiilor, mai ales instituționale, ale extinderii - în cazul optimist, pentru mulți chiar greu de imaginat, în care va ajunge la etapa intrării ei în vigoare - rămâne de văzut în anii ce vor urma. Nu ne propunem să analizăm prospectiv eficiența unei „rețete” care, în așteptarea avizului final al ratificării unanime, a înregistrat deja două lovituri extrem de puternice, punând sub semnul întrebării chiar rostul și șansele reale ale continuării acestui proces. În această etapă a istoriei proiectului constituțional considerăm că este mai interesant și poate chiar mai pragmatic să ne concentrăm asupra unei chestiuni care precede în succesiunea logică a evenimentelor succesul tehnic sau practic al Constituției, respectiv asupra șanselor actuale de ratificare a acestui tratat, precum și asupra alternativelor de evitare a

blocajului instituțional, asigurând, cu o minimă eficiență, funcționarea unei Uniuni cu 25, chiar 27 de state membre.

De la discursul deja antologic rostit de șeful diplomației germane, Joschka Fischer, în mai 2000, la Universitatea Humboldt din Berlin, moment care a dat naștere mării dezbateri privind viitorul Europei și până la semnarea la Roma, în octombrie 2004, a *Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa*, proiectul constituțional a parcurs câteva etape importante, în care s-a confruntat cu nenumărate obstacole și blocaje temporare generate de imposibilitatea soluționării unor aspecte controversate privind reforma instituțională. De fiecare dată însă, obstacolele au fost surmontate cu ajutorul unei - încă tinere, difuze și neconsacrate - culturi a consensului și compromisului, pe care membrii Uniunii vor trebui să și-o asume în viitor pentru coerența și eficiența mecanismului instituțional și decizional comunitar. Ultimul Consiliu European demonstrează, încă o dată, că țările europene nu sunt deloc pregătite să accepte forța acestei culturi de a șlefui orgolii naționale și de a balansa interese mai mult sau mai puțin egoiste.

După eșecul Conferinței Interguvernamentale din anul 2000 și rezultatul descurajant al negocierilor privind reforma

instituțională cu care s-a soldat momentul Nisa, etapa Convenției privind viitorul Europei (martie 2002 - iunie 2003) poate fi considerată, în ansamblu, o paradigmă pozitivă de abordare a ideii de reformă, un mecanism original de a pregăti terenul unei noi Conferințe Interguvernamentale. Atât Consiliul European de la Nisa, cât și acela de la Laeken au trasat direcția discuțiilor din cadrul Convenției, au circumscris temele-cheie ale acestora și au fixat obiectivele care trebuiau vizate în acea etapă de pregătire a Conferinței Interguvernamentale care urma să demareze în octombrie 2003.

Simplitate, democrație, transparență, eficacitate și legitimitate s-au impus ca principii care au guvernat sarcinile pe care au fost mandatați să la ducă la îndeplinire membrii Convenției. Subsumate acestor principii, cele două mari obiective urmărite în elaborarea proiectului de tratat constituțional erau sintetizate de cel care a prezidat lucrările Convenției, Valéry Giscard d'Estaing, astfel: necesitatea clarificării și simplificării sistemului european și identificarea instrumentelor cu ajutorul cărora poate fi concretizat laitmotivul Consiliului European din 2002 de la Sevilla - *more Europe*⁶. Traseul către cele două repere a condus totodată la identificarea elementelor prin care puteau fi atinse obiectivele-cheie și anume: clarificarea partajului de competențe între Uniune și statele membre, crearea unui

mechanism de control privind aplicarea principiului subsidiarității (cu implicarea directă a parlamentelor naționale), simplificarea instrumentelor Uniunii prin reducerea numărului lor de la 15 la 6, un tratat constituțional unic și conferirea unei personalități juridice unice Uniunii, inserarea Cartei drepturilor fundamentale în tratat, un sistem instituțional echilibrat, reducerea dreptului de veto, o mai clară afirmare a rolului Uniunii pe scena internațională prin crearea unei noi funcții de ministru european al afacerilor externe.

Proiectul de tratat constituțional elaborat în cadrul Convenției și propus ca bază de discuție pentru CIG 2003-2004, se regăsește într-o foarte mare măsură în versiunea finală a documentului semnat la Roma în octombrie 2004. În pofida proporției mari de elemente comune ale celor două versiuni ale tratatului proiectul propus de Convenție și Constituția însăși adoptată în urma CIG, diferențele sunt esențiale, multe dintre aceste aspecte rediscutate fiind, de fapt, punctele cele mai controversate ale reformei, care au prelungit negocierile din cadrul Conferinței Interguvernamentale cu încă o jumătate de an înainte de a se ajunge la un acord, succes obținut cu ocazia Consiliului European din iunie 2004.

Care sunt așadar principalele elemente inovatoare ale Constituției Europene și cum se regăsesc acestea în cadrul

⁶ V. Giscard d'Estaing, *Raport prezentat în cadrul Consiliului European de la Salonic*, 20 iunie 2003.

traectoriei Convenție - Conferință Interguvernamentală? În plan instituțional, majoritatea propunerilor de reformă înaintate de Convenție au fost supuse reanalizării în cadrul CIG.

- **Structura și rolul Parlamentului European.**

Conform Constituției, acesta va avea 750 de europarlamentari față de 736 cât propusese proiectul elaborat de Convenție. Statele mici au insistat în cadrul lucrărilor CIG asupra ridicării pragului minim de la 4 la 6 locuri, iar cel maxim a scăzut de la 99 de parlamentari la 96. Urmând sugestia Convenției, distribuirea locurilor între statele membre va fi decisă cu unanimitate de către Consiliul European, înaintea alegerilor din 2009, reprezentarea având la bază o proporționalitate degresivă. Competențele bugetare și de control ale Parlamentului sunt consolidate, la fel ca și rolul acestuia în planul adoptării legilor europene.

- **Structura Comisiei Europene.**

Constituția prevede menținerea principiului *un stat - un comisar* până în 2014, după ce Convenția propusese păstrarea unei astfel de structuri a Comisiei până în 2009. După 2014, în componența Comisiei va intra un număr de membri egal cu două treimi din numărul țărilor Uniunii (cu excepția situației în care acest număr ar fi modificat printr-o decizie unanimă a Consiliului). Reducerea structurii colegiului

se realizează pe baza unui sistem de rotație egală. Președintele Comisiei este ales de către Parlamentul European. Cu aceste prevederi finale ale tratatului, s-a renunțat la soluția, de altfel originală, propusă de Convenție în ceea ce privește reducerea numărului de comisari: 15 membri (începând cu 1 noiembrie 2009), la care s-ar fi adăugat, tot pe baza unui sistem de rotație egală, comisarii fără drept de vot provenind din statele nereprezentate în Comisie. În ciuda caracterului inovator, formula propusă de Convenție s-a dovedit a fi mult prea complicată.

- **Președinția formațiunilor Consiliului de Miniștri.**

La acest nivel CIG a convenit asupra unui sistem de tip *team presidency*, conform căruia câte o echipă de trei state membre va prelua, pe o perioadă de 18 luni, președinția Consiliului de Miniștri, fiecare dintre cele trei state având posibilitatea să prezideze timp de șase luni ansamblul formațiunilor Consiliului. Excepție face Consiliul pentru afaceri externe care va fi prezidat de ministrul european al afacerilor externe.

- **Președintele Consiliului European.**

Constituția renunță la sistemul președinției rotative semestriale a Consiliului European, șefii de stat și de guvern alegând cu majoritate calificată un președinte al Consiliului European, care are un mandat de

doi ani și jumătate cu o singură posibilitate de reînnoire.

- **Mecanismul de luare a deciziilor în cadrul Consiliului.**

După 1 noiembrie 2009, va fi introdus sistemul de vot cu dublă majoritate, a statelor membre și a populației, expresie a dublei legitimități a Uniunii. Principiul dublei majorități - propus de Convenție - a fost menținut așadar în pofida discuțiilor aprinse din cadrul CIG, dar cu unele modificări și un grad sporit de complexitate. Cvorumul de state necesar pentru o majoritate calificată este 55%, iar cvorumul populației este 65% (pragurile propuse de Convenție fiind 50%/60%). Pentru a nu favoriza statele mari ale Uniunii, Constituția prevede că pentru a bloca o decizie ce se ia cu majoritate calificată este nevoie de minimum 4 state, iar dacă pragul de blocaj este aproape de a fi atins, statele membre aflate în minoritate vor putea solicita continuarea negocierilor pentru identificarea unei soluții de consens (formulă inspirată de aceea a Compromisului de la Ioannina din martie 1994).

- **Aria de aplicare a deciziei cu majoritate calificată** este extinsă la noi domenii-cheie: imigrare, controlul la frontiere, cooperarea judiciară penală, proprietatea intelectuală, cultura, protecția civilă, securitatea socială a muncitorilor imigranți. Unanimitatea este menținută în domeniul fiscalității și parțial în domeniile

politicii sociale și politicii externe și de securitate. Introducerea mecanismului *frânei de urgență (emergency brakes)* permite blocarea deciziei adoptate cu majoritate calificată și trimiterea sa către Consiliul European, care trebuie să se pronunțe într-un interval de 4 luni, în caz contrar statele care sunt favorabile deciziei putând stabili, automat, o cooperare întărită în domeniul respectiv. O altă inovație procedurală a Convenției este *clauza pasarelă* care permite Consiliului European să decidă cu unanimitate trecerea, în anumite domenii reglementate de unanimitate, la votul cu majoritate calificată fără să fie necesară revizuirea Tratatului. Procedura este menținută și după dezbaterile din cadrul CIG, cu o eficacitate redusă însă, prin introducerea unei noi condiții: nici un parlament național să nu se opună (formula *du nihil obstat*) folosirii acestei proceduri (propunerea Convenției se limita la simpla informare a parlamentelor naționale).

- **Rolul ministrului european al afacerilor externe.**

Una dintre marile inovații ale Convenției, păstrată de altfel și de Constituție este crearea postului de ministru de externe, preluând responsabilitățile înaltului reprezentant pentru PESC și ale comisarului însărcinat cu relațiile externe. Aparținând și răspunzând simultan în fața Comisiei (ca vicepreședinte al acesteia) și a Consiliului (ca președinte al Consiliului pentru relații

externe), noul ministru are un statut hibrid, fiind de altfel primit cu o oarecare reticență în cadrul lucrărilor CIG de către unele state membre. Statele mici au acceptat cu greu propunerea ca noul ministru să prezideze Consiliul pentru relații externe, alte state membre contestând chiar titulatura de *ministru* în favoarea aceleia de Secretar General pentru afaceri externe. Statutul ministrului pentru afaceri externe a fost clarificat pe parcursul lucrărilor CIG și, la propunerile înaintate de Convenție în această chestiune, s-a mai adăugat o dispoziție care permite ca, în cazul unei moțiuni de cenzură votată de Parlamentul European împotriva membrilor Comisiei, ministrul să aibă dreptul de a demisiona din Comisie până la formarea noului colegiu.

• **Carta drepturilor fundamentale** a Uniunii Europene a fost introdusă în Constituție, având astfel forță juridică. În aplicarea legislației Uniunii, instituțiile naționale și cele comunitare trebuie să respecte prevederile Cartei. Constituția deschide, de asemenea, calea către aderarea ulterioară a Uniunii la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Dincolo de aceste elemente inovatoare care țin de planul instituțional, nu trebuie uitat faptul că, prin actuala Constituție, Uniunea Europeană are o personalitate juridică unică. De asemenea,

este abolit sistemul „pilonilor” introdus în 1993 prin Tratatul de la Maastricht, conform noului tratat, aceleași instrumente legale și proceduri urmând a fi aplicate într-un cadru instituțional unic al Uniunii Europene. În domeniul apărării europene, Constituția introduce un nou mecanism al „cooperării structurate permanente” care permite statelor membre dispuse să subscrie la o serie de angajamente o cooperare mai strânsă la nivelul politicii externe și de securitate comune și în plan militar. O premieră în istoria Uniunii Europene, tratatul constituțional introduce un mecanism embrionar al apărării reciproce, o clauză a apărării colective care, deși dispune de un câmp de aplicabilitate limitat, reprezintă o evoluție notabilă în planul politicii europene de securitate și apărare. Tot pentru prima dată în istoria construcției europene orice stat membru care dorește să iasă în afara sistemului o poate face pe baza unei clauze de părăsire a Uniunii.

Vom încerca în secțiunea care urmează să definim, pornind de la o logică de ansamblu a procesului de ratificare, caracterul problematic și imprevizibil al acestuia și să analizăm câteva dintre argumentele teoretice ale recurgerii la una sau alta dintre cele două proceduri de ratificare: ratificarea parlamentară sau referendumul.

Ratificarea. Proceduri și argumente

Constituția Europeană, finalizată cu greu după conflicte, negocieri acerbe, crearea de coaliții statale cu orgolii naționale greu de temperat, se află începând cu finele anului 2004 înaintea adevăratei provocări de care depinde evoluția întregii Uniuni Europene: ratificarea sa în fiecare dintre cele 25 de state membre. Deși evoluția și stadiul actual al procesului de ratificare ne pot determina să ne raportăm la abordarea lui ca fiind ușor desuetă, considerăm că însăși complexitatea, dinamica și chiar contradicțiile și obstacolele acestui proces îi sporesc importanța tematică și îi mențin intactă „demnitatea” de a fi problematizat.

Nu putem ignora însă faptul că ceea ce problematizăm este, pentru moment, un proces „înghețat” și, pentru unii dintre liderii europeni, un demers inutil, cu o miză ratată la jumătatea traseului. Rămân totuși interesante logica ratificării și caracterul esențial al opțiunilor ei procedurale. Acestea sunt fundamentele pe care este clădit, de fapt, întregul proces, indiferent dacă evoluția lui ar fi fost una optimistă sau dacă așa-numitul „stadiu de reflecție” se va concretiza sau nu cu o relansare - integrală sau parțială - a Constituției Europene.

Această „probă” cu care trebuie să se confrunte tratatul constituțional este cu atât mai dificilă cu cât a fost de la bun început și este caracterizată în continuare prin diversitate contextuală și imprevizibilitate. Deși logica de ansamblu a ratificării derivă din particularitățile aceluiași două modalități procedurale - *vot parlamentar* sau *vot popular* - factorii care influențează aplicarea celor două proceduri de ratificare diferă de la o țară la alta. Transferarea procesului de ratificare la nivel național, subordonarea lui unor contexte și logici distincte, toate aceste aspecte îi conferă un caracter problematic și imprevizibil, pentru care anumiți analiști politici sau cercetători au folosit sintagme ca „teren minat”⁷ sau „proba turnesolului pentru integrarea europeană”⁸.

După semnarea tratatului, dezbateră constituțională a fost preluată și dominată de actorii naționali, iar riscul ca această prioritate europeană să fie deturnată, confiscată și transformată într-un pretext pentru promovarea unor interese politice naționale a fost semnalat ca fiind, de la început, destul de mare. Mai mult, nu trebuie ignorat faptul că vocile euro-sceptice ale unora dintre formațiunile politice naționale

⁷ Carlos Closa Montero, *Ratifying the EU Constitution: Referendums and their Implications*, Centre for Political and Constitutional Studies, Madrid, noiembrie 2004

⁸ Sebastian Kurpas, Marco Incerti, Justus Schonlau, *What Prospects for the European Constitutional Treaty?*, EPIN working paper, CEPS, ianuarie 2005.

sunt din ce în ce mai puternice, iar Constituția însăși este clădită în anumite planuri pe o serie de compromisuri între poziții naționale extrem de contestate.

Ca tratat internațional, Constituția trebuie să fie ratificată în toate statele membre conform imperativelor juridice interne ale acestora. Acordul fiecărei țări membre poate fi obținut fie printr-o **ratificare parlamentară**, fie prin organizarea unui **referendum**, adică prin vot popular, prin implicarea directă a cetățenilor. Cele două proceduri, ca și argumentele utilizării lor creează un tablou destul de complex și dinamic pe care ne propunem să-l schițăm și analizăm în cele ce urmează. Opțiunea pentru una dintre cele două soluții procedurale nu este neapărat determinată de imperative juridice stricte, cu excepția Irlandei, unde organizarea unui referendum este obligatorie, constituția acestei țări fiind amendată prin intermediul procedurii menționate la fiecare nou tratat, de la Actul Unic European din 1987. În general, constituțiile statelor membre manifestă un anumit grad de reticență atunci când se pune problema organizării unui referendum, procedura confruntându-se cu unele obstacole de natură tehnică. Un exemplu ar fi Germania unde s-a recurs în final la ratificarea parlamentară, deși o mare parte a cetățenilor germani, precum și numeroși comentatori politici ar fi fost în favoarea organizării unui referendum privind

Constituția Europeană. Celălalt este Italia, unde ratificarea parlamentară a avut loc rapid (în data de 6 aprilie 2005), fără să genereze prea multe dezbateri și polemici.

La acest moment (iulie 2005), tabloul procesului de ratificare, definitivat din punctul de vedere al opțiunii pentru una dintre cele două proceduri (cu excepția Poloniei), indică 10 state decise în favoarea obținerii votului popular și 15 state care au optat numai pentru ratificarea parlamentară (Tabel 1). În 15 dintre acestea procesul este deja finalizat, rezultatele fiind următoarele: două respingeri (Franța și Olanda), 11 ratificări pe cale parlamentară și 2 ratificări prin vot popular (Spania și Luxemburg, acesta din urmă având totuși o procedură de ratificare complexă care presupune de asemenea și ratificarea pe cale parlamentară).

<i>Referendum</i>	<i>Republica Cehă, Danemarca, Franța (!-29.05.2005), Irlanda, Luxemburg (10.07.2005), Olanda (!-1.06.2005), Polonia, Portugalia, Spania (20.02.2005), Marea Britanie</i>
<i>Ratificare parlamentară</i>	<i>Austria (11.05.2005), Belgia, Cipru (30.06.2005), Estonia, Finlanda, Germania (27.05.2005), Grecia (19.04.2005), Ungaria (20.10.2004), Italia (6.04.2005), Letonia (1.06.2005), Lituania (11.11.2004), Malta (6.07.2005), Slovenia (1.02.2005), Slovacia (11.05.2005), Suedia.</i>

Tabel 1. Proceduri de ratificare: tablou general (în iulie 2005)

Dincolo de *argumentele juridice* care ar putea sta la baza deciziei de a recurge la una sau alta dintre procedurile de ratificare, procesul în sine este în mod esențial influențat de *factorii politici*. Argumentul politic este așadar acela care clarifică, în multe cazuri, de ce în unele state membre este recomandabil votul popular, iar în altele acela parlamentar. Argumentele pro sau contra organizării unui referendum țin în primul rând de climatul politic, de riscurile pe care le implică și de încercarea de a evita eventualitatea respingerii Constituției, acolo unde acest lucru este posibil. Un astfel de risc și-a asumat președintele Chirac chemând poporul francez, la 29 mai, să-și exprime votul privind Constituția Europeană. Este vorba de riscul pe care îl implică orice referendum, în special atunci când sondajele nu indică procente foarte optimiste. Despre implicațiile celor două eșecuri care au „înghețat” procesul de ratificare vom discuta însă într-un alt context (partea a V-a).

Referendumul ca expresie a legitimității Constituției prin consimțământul direct al cetățenilor europeni. Dincolo de necesitățile pragmatice, importanța simbolică a Constituției este determinată și de preocuparea sporită pentru *apropierea* Uniunii de cetățenii ei, *reducerea deficitului democratic*, implicarea populației în procesul decizional, câteva dintre marile

teme și mesaje cu care a fost lansat procesul de reformă europeană și prin care toți europenii au fost „convocați” să dezbată viitorul Uniunii. Anumite puncte de vedere care vin din sfera politică sau din zona cercetării insistă asupra importanței acestui „factor idealist” care nu trebuie ignorat: „Simbolismul politic al Constituției și capitalul politic enorm care a fost investit deja în acest proiect sunt elemente care fac ca aprobarea tratatului să fie cu atât mai importantă pentru viitorul integrării europene. Pentru mulți, succesul Constituției este un indicator important al măsurii în care Uniunea se va putea impune ca un actor politic cu o forță sporită, bazată pe valori comune și pe conturarea unei viziuni comune.”⁹

Pentru anumite țări membre mai vechi, precum Olanda, Spania, Portugalia sau Luxemburg organizarea unui referendum legat de un aspect european reprezintă o premieră politică, ceea ce întărește ideea importanței implicării cetățenilor în luarea unei decizii privind viitorul tratatului. Într-un caz (Spania), forța așa-numitului *simbolism politic al Constituției* a fost suficient de puternică pentru ca această „premieră” procedurală să se finalizeze cu un succes. În celălalt (Olanda), rezultatul a stat parcă sub semnul unui simbolism politic răsturnat, respingerea din Franța creând un context

⁹ Kurpas, Incerti, Schonlau, What Prospects for the European Constitutional Treaty?, EPIN working paper, CEPS.

politic și psihologic de confuzie, care a generat rapid prima mișcare a efectului de domino.

Ratificarea parlamentară ca modalitate de a contracara lipsa de suport a opiniei publice. Unul dintre argumentele politice favorabile ratificării parlamentare este riscul unui vot popular negativ. În unele țări suportul parlamentar în problema constituțională este în mod evident mai mare decât sprijinul cetățenilor, fiind de aceea chiar contraindicată organizarea unui referendum. Malta (unde referendumul din 2003 privind aderarea s-a finalizat cu numai 54% voturi pentru) și Suedia (în care suportul pentru aderare, în 1994, a fost exprimat de numai 52% dintre cetățeni, pentru ca ulterior, în 2003, aceștia să respingă adoptarea monedei euro) sunt două cazuri „sustragere” de la consultarea populară din rațiuni care țin strict de suportul fragil pe care s-ar putea baza un referendum. În contextul actual, referendumul ca procedură de ratificare a dobândit un plus de imprevizibilitate nu numai în cazul țărilor euro-sceptice prin tradiție, motiv pentru care alternativa parlamentară pare să conțină în sine elementele unui risc controlat și oarecum calculabil.

Referendumul ca modalitate de a preveni riscul respingerii parlamentare. Un raționament similar poate fi aplicabil în contexte politice care sunt plasate la extrema opusă, votul popular acționând ca un arbitru

la nivelul confruntărilor politice interne. În Cehia de exemplu referendumul ar părea să ofere șanse mai mari ratificării Constituției, în condițiile în care principalele două partide de opoziție (comuniștii și civil-democrații) respingeau categoric tratatul. Între timp, Partidul Democratic Civic (ODS) principalul partid de opoziție a început să se raporteze cu ceva mai multă „toleranță” la chestiunile constituționale. Ponderele opiniilor anti-constituționaliste în mediul politic din Cehia nu se schimbă însă foarte mult, poziția tranșant anti-constituționalistă a președintelui ceh Václav Klaus și vehemența campaniei sale pamfletare fiind deja un subiect extrem de comentat în mass-media europeană.

Deși partidele majoritare din Polonia (Alianța Democratică de Stânga și Platforma Civică) nu susțin ideea organizării unui referendum, opoziția a declanșat o campanie puternică în favoarea votului popular și totodată împotriva Constituției. Oricum, o eventuală ratificare parlamentară a Constituției în Polonia ar avea, se pare, șanse mici de reușită, existând serioase îndoieli asupra abilității politice a premierului polonez de a asigura o majoritate parlamentară pro-constituțională. Cu toate încercările de a recurge la alternativa cea mai sigură pentru ratificarea Constituției mizând pe suportul cetățenilor din cele două țări, șansele ratificării Constituției, atât Cehia cât și Polonia sunt din ce în ce mai mici. În cazul

continuării procesului de ratificare, Polonia manifestă deja îndoieli legate de avantajele organizării unui referendum, crescând tot mai mult probabilitatea de a se apela la cealaltă opțiune procedurală, ratificarea parlamentară.

Fără a intra foarte mult în detalii care să particularizeze provocările ratificării în țările prezentate ca exemple în cele expuse anterior, am încercat să surprindem sintetic trei tipuri de argumente care să explice influența factorului politic asupra procesului de ratificare. Este evident că, între cele două proceduri de ratificare a Constituției, referendumul a fost acela care a ridicat de la bun început cele mai serioase probleme, dat fiind caracterul său imprevizibil și riscant. De aceea, marea majoritate a cercetărilor, micro-studiilor și anchetelor momentului acordă o atenție specială problematicii referendumului constituțional și dilemelor acestuia.

După riscul unui rezultat negativ, cel mai serios risc cu care se poate confrunta exercițiul votului popular este **participarea slabă la referendum**, consecință a dezinteresului față de problematica europeană sau a informării insuficiente. Aceste aspecte sunt de altfel susținute și de rezultatele Eurobarometrelor privind Constituția Europeană, conform cărora o treime din cetățenii Uniunii nu au auzit niciodată de acest tratat. Adăugând la rezultatele acestor sondaje experiența prezenței dezamăgitoare la vot la alegerile

europene din mai 2004 și puterea de mobilizare a grupurilor de lobby euro-sceptice, este cu atât mai evident riscul ca numărul de voturi anti-constituționale să crească. De altfel, cea mai plauzibilă explicație pentru respingerea din Olanda pare să fie, în primul rând, dezinformarea populației și, abia după, justificarea psihologică a mimetismului sau temerea adesea invocată a pierderii suveranității și influenței naționale într-o Uniune Europeană extinsă.

Lipsa de informare privind rolul Constituției, campaniile deficitare de comunicare referitoare la întreaga problematică europeană în multe țări membre reprezintă premisele unui vot negativ în chestiunea constituțională ca **mod de exprimare a dezacordului față de performanțele politice interne**. În absența unei noțiuni clare privind obiectul real al votului, cetățenii transformă finalitatea referendumului într-o expresie a revoltei, frustrării sau nemulțumirii față de cei care îi guvernează. Este, de altfel, cazul eșecului francez unde votul negativ a fost interpretat în primă instanță ca un vot de blam față de performanțele guvernului Raffarin. La polul opus, un exemplu de influență decisivă a factorului politic în cadrul unui referendum consultativ este votul popular de încredere al luxemburghezilor pentru premierul Juncker, care a avut o pondere hotărâtoare la rezultatul final. Tocmai de aceea, mulți dintre

oponenții Constituției Europene consideră că procentul de 56,5% de voturi exprimate în favoarea tratatului nu vor reuși să revigoreze procesul de ratificare și să readucă documentul pe agenda europeană, pentru că saltul iluzoriu al cotei de popularitate a Constituției nu este nimic altceva decât expresia popularității lui Juncker.

Calendarul european al referendumurilor. Dacă facem abstracție de faptul că „înghețarea” procesului de ratificare ar putea compromite definitiv ideea unui *calendar european al referendumurilor*, merită să ne oprim puțin și asupra acestui aspect.

Spania a dat tonul în procesul de ratificare pe baza votului popular după ce alte câteva state ratificaseră deja Constituția pe cale parlamentară. Rezultatul referendumului din 20 februarie 2005, mai mult decât confortabil (76,73%-pentru; 17,24%-împotriva; 6,03%-abțineri), părea să inaugureze într-o manieră optimistă acest calendar european al referendumurilor. Euforia adeptilor fervenți ai Constituției a durat însă numai trei luni...Programarea unui referendum mai devreme sau mai târziu în intervalul rezervat procesului de ratificare a Constituției are, în ambele cazuri, atât avantaje cât și dezavantaje. Pentru cetățenii Spaniei de exemplu (la fel ca și pentru aceia

din Olanda sau din Franța), apartenența la acest „grup de avangardă” ar fi putut crea un sentiment de responsabilitate legat de viitorul Uniunii. Exprimarea unui vot în favoarea Constituției la începutul perioadei de ratificare putea fi în esență încurajatoare, un imbold pentru celelalte state care ar urma să recurgă la vot popular. De asemenea, un rezultat negativ obținut la începutul perioadei de ratificare ar putea avea șansa de a fi schimbat printr-un al doilea referendum. Rămâne de văzut dacă această șansă va mai fi fructificată de Franța și Olanda.

Există totuși și argumente pentru amânarea referendumului către finalul perioadei de ratificare. Voturile negative exprimate la început de state importante precum Franța și Olanda, ar face ca celelalte voturi naționale să fie aproape irelevante, creând cel mai defavorabil context posibil pentru procesul de ratificare. Implicațiile voturilor negative din Franța și Olanda vor fi abordate mai pe larg în secțiunile următoare.

Tabloul general conturat în această parte pe baza unor argumente mai curând teoretice, va fi nuanțat ulterior printr-o prezentare mai detaliată a stadiului și particularităților procesului de ratificare în statele membre ale Uniunii Europene.

Tabloul actual al procesului de ratificare constituțională

Elaborarea unui tablou al „predictibilității” ratificării tratatului - mai mult sau mai puțin construit pe grile sau calcule sociologice și politice - este un exercițiu extrem de complicat, bazat pe ipoteze care nu mai pot fi circumscrise cu exactitate, mai cu seamă după cele două referendumuri din Franța și Olanda, încheiate cu respingerea Constituției Europene. O examinare de acest tip depinde de o serie de factori dinamici, cu evoluții uneori greu de anticipat precum schimbările de context politic la nivel național sau european, curbele trasate de voința politică a actorilor implicați în proces sau gradul de înțelegere și de implicare ale cetățenilor unei țări.

Analizele prospective și sondajele referitoare la șansele de ratificare a Constituției au indicat rezultate oscilante de la o lună la alta, mai mult chiar, au fost contrazise dacă ne referim la concluzia referendumului consultativ din Olanda. Conform rezultatelor sondajelor de opinie, la începutul anului tratatul nu părea să întâmpine dificultăți în planul ratificării sale în Olanda, suportul popular era cotate ca fiind destul de mare, iar în sfera politică, aproape 85% dintre parlamentari se declarau în favoarea Constituției, cu excepția reprezentanților unor partide minoritare. Răsturnarea de situație s-a produs cu puțin

timp înainte de desfășurarea referendumului, iar rezultatul negativ era deja previzibil după încheierea votului din Franța, când majoritatea cetățenilor olandezi indeciși (20-30%) au trecut în tabăra oponentilor Constituției, procentul negativ ridicându-se în final la o cifră chiar mai mare decât aceea din Franța.

Mai „transparente” par a fi totuși contextele oferite de statele unde ratificarea se realizează pe cale parlamentară, șansele Constituției de a fi aprobată fiind destul de mari, în cazul în care țările respective decid să continue procesul. Așa cum precizăm într-un alt context, la această oră procesul de ratificare este „înghețat”, conform deciziei luate de șefii de state și de guverne la ultimul summit de la Bruxelles. Prezentarea unui tablou al ratificării nu poate să nu țină seama de acest unic „gest” oficial concret. Ca urmare, această secțiune poate fi abordată diferit în funcție de raportarea și interpretarea sensului „înghețării” procesului.

Tabloul ratificării pe scurt

Dacă înțelegem prin suspendare stoparea definitivă - deși neoficială - a procesului, tabloul ratificării ar putea fi unul sintetic și destul de clar. Înainte de decizia de înghețare a procesului - deci până la momentul ultimului summit european - 10

state membre ratificaseră Constituția și două o respinseseră (conform tabelului 1): 9 state au ratificat Constituția pe cale parlamentară, începând cu Lituania (11.11.2004) și terminând cu Letonia, unde tratatul a fost votat de parlament la 1 iunie, zi în care cetățenii Olandei respingeau același document; o țară - Spania - a ratificat Constituția ca urmare a referendumului organizat la 20 februarie 2005 (rezultatul votului popular fiind ulterior aprobat de cele două camere ale parlamentului național la 28 aprilie, respectiv 19 mai); 2 dintre statele fondatoare ale Uniunii - Franța și Olanda - au respins în urma referendumurilor (în Olanda referendumul fiind consultativ) *Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*.

Aceasta ar fi, pe scurt, situația „*primului val*” al procesului de ratificare, încheiat de respingerea franco-olandeză. Rămânând în aceeași grilă de abordare, „*ultimul val*” al ratificării, din care mai făceau parte alte 13 state (15 dacă Franța și Olanda vor repeta referendumurile) se prezintă în felul următor: Cipru și Malta sunt primele state din „*ultimul val*” care au ratificat parlamentar tratatul, iar Luxemburg, la 10 iulie a. c. a aprobat Constituția prin vot popular consultativ, urmând ca ratificarea să fie continuată pe cale parlamentară; Estonia va continua procesul de ratificare parlamentară; Finlanda nu a anunțat până la acest moment vreo intenție de suspendare a planurilor de ratificare, iar în Belgia tratatul a

obținut deja aprobarea celor două camere ale parlamentului, ratificarea urmând a fi aprobată în cadrul parlamentelor regionale; în schimb, ratificarea este amânată pe o perioadă nedeterminată în Cehia, Danemarca, Irlanda, Polonia, Portugalia, Marea Britanie (toate aceste state optaseră inițial pentru ratificare prin vot popular), la fel și în Suedia, unde decizia de reluare a procesului va fi anunțată într-un an.

Ne vom raporta totuși la sensul optimist al deciziei de suspendare a procesului de ratificare, mizând pe un caracter constructiv al „perioadei de reflecție” și pe decizia statelor membre de a continua procesul de ratificare. Ca argument principal al acestui tip de abordare vom folosi nu numai opinia (parțial subiectivă) legată de importanța acestui tratat și interesul personal special acordat problematicii constituționale, ci vom face apel chiar la textul documentului, respectiv la *Declarația 30* anexată la tratat. Mulți dintre adepții continuării procesului de ratificare constituțională recurg la această declarație ca la o rațiune suficientă, poate chiar un imperativ juridic pentru reluarea procesului. Din punct de vedere tehnic așadar, pentru a putea supune spre analiză Consiliului problema ratificării tratatului la finalul intervalului consacrat acestui proces, este nevoie de un tablou complet și limpede al ratificărilor în fiecare stat membru al Uniunii. Conform acestei declarații, abia după minim cinci respingeri ale tratatului ar

exista motive suficiente pentru dezbaterile unui „plan B”. Până atunci - spun oficialii europeni - procesul trebuie să continue.

Tabloul detaliat al ratificării

Pornind de la această premiză vom prezenta în continuare o serie de particularități ale procesului de ratificare constituțională în fiecare dintre țările Uniunii Europene, insistând, evident, asupra țărilor unde procesul nu este încă finalizat. În categoria menționată vom introduce încă un nivel de ierarhizare, acordând o și mai mare prioritate expunerii situațiilor din statele în care, în principiu, s-a optat pentru ratificarea Constituției pe calea votului popular, fiind cazurile care ridică cele mai multe semne de întrebare. Precizăm că informațiile care stau la baza acestui *overview* al evoluției ratificării sunt prelucrări ale rezultatelor ultimelor Eurobarometre privind Constituția Europeană, ca și ale rezultatelor unor sondaje realizate de cercetătorii unei rețele¹⁰ de institute europene în intervalul noiembrie 2004 - mai 2005.

13 state membre au ratificat Constituția Europeană.

În parlamentul **Lituaniei** (*Seimas*), prima țară care a supus ratificării tratatul, la data de 11 noiembrie 2004, Constituția a

obținut 84 de voturi pentru, 4 voturi contra și 3 abțineri. Nu au existat dezbateri publice pe marginea documentului, fapt care a generat anumite critici legate de graba cu care parlamentul lituanian, aflat atunci la final de mandat, a supus aprobării Constituția Europeană, înainte ca parlamentul nou ales să aibă prima sa întrunire (la 15 noiembrie 2004).

Ungaria a fost cea de-a doua țară care a ratificat parlamentar tratatul, la 20 decembrie 2004, rezultatele Eurobarometrului elaborat în 2005 indicând un suport destul de mare al cetățenilor din Ungaria (60% pentru și numai 9% împotriva). Acoperirea mediatică a dezbaterilor constituționale a fost ceva mai extinsă înainte și după referendumurile din Franța și Olanda.

A treia țară care a ratificat Constituția Europeană a fost **Slovenia**, al cărei parlament întrunit la 1 februarie 2005 a înregistrat 79 de voturi pentru, 4 voturi împotriva și 7 abțineri. Deși constituția națională a Sloveniei ar fi permis organizarea unui referendum legat de Constituția Europeană, guvernul a optat pentru ratificarea parlamentară, invocând un oarecare „*referendum fatigue*” generat de desfășurarea a cinci referendumuri în ultimii doi ani în Slovenia. Au existat tensiuni legate de faptul că populația nu ar fi fost suficient de informată în ceea ce privește conținutul tratatului, ceea ce a determinat lansarea unei

¹⁰ *European Policy Institutes Network*, rețea coordonată de CEPS-Bruxelles, a urmărit în detaliu dezbaterile din cadrul procesului de reformă constituțională și instituțională. Documentul de lucru la care vom apela în acest capitol este: *What Prospects for the European Constitutional Treaty?* (Kurpas, Incerti, Schonlau, De Clerck-Sachsse), versiunile din ianuarie și mai 2005.

campanii de informare post-ratificare la nivel național. Respingerile din Franța și Olanda au accentuat însă polemicile legate de campania de informare constituțională, contestându-se, de această dată, utilitatea investirii de fonduri într-o campanie de promovare a unui document care nu mai are nici o valoare.

În **Italia**, a patra țară care a continuat procesul de ratificare, votul parlamentului național întrunit la 6 aprilie 2005 pentru a discuta acest aspect a fost eclipsat de rezultatele alegerilor locale din 3 aprilie și tensiunile politice guvernamentale care au urmat.

Parlamentul **Greciei** a ratificat Constituția în 19 aprilie 2006 cu 268 de voturi pentru și 17 împotriva. Partidele politice de la guvernare au o orientare pro-europeană și pro-constituțională reușind să combată poziția critică a socialiștilor (stânga radicală și partidul comunist) care au făcut eforturi pentru a impune organizarea unui referendum, fiecare având rațiuni diferite: Coaliția de Stânga Radicală este pro-europeană și aprobă ideea unei Constituții Europene, contestând numai soluția procedurală de ratificare, iar Partidul Comunist din Grecia (KKE) are deopotrivă poziții anti-europene și anti-constituțional-europene. În ceea ce privește suportul popular, sondajele indică un procent de 39% de susținători ai Constituției, față de procentul 20% reprezentat de oponenți.

A șasea țară membră care a ratificat parlamentar tratatul a fost **Republica Slovacă**, la 11 mai 2005, cu 116 voturi pentru, 27 împotriva și 4 abțineri. Și în Slovacia au existat discuții legate de procedura de ratificare. Partidele care s-au opus Constituției Europene și care au votat, de altfel, împotriva ei, creștin-democrații și comuniștii au insistat pentru organizarea unui referendum în speranța obținerii unui rezultat negativ. Principalele forțe politice din Slovacia au făcut tot posibilul să evite „complicațiile” unui vot popular care s-ar fi putut solda cu un rezultat similar aceluia din Franța sau Olanda.

Spania, după acordul parlamentar (obținut la 19 mai 2005) privind rezultatul referendumului din 20 februarie, este cel de-al șaptelea stat în care a fost ratificată Constituția Europeană. Este prima și, până în acest moment, ultima țară care a reușit obținerea unui rezultat pozitiv în urma referendumului legat de Constituție (76,73% pentru, 17,24% împotriva, participarea la vot fiind de 42,32%). Totuși, prezența la vot a fost una dintre cele mai scăzute înregistrate vreodată în regat, cauzele cele mai plauzibile fiind dezinformarea și lipsa de interes a cetățenilor spanioli, deși campania de informare privind Constituția Europeană a fost lansată încă de la începutul anului, la 13 ianuarie 2005. Această campanie a pus accentul pe statutul de „premieră” la nivel european al referendumului spaniol,

încurajând populația să ofere un exemplu pozitiv, de solidaritate constituțională, celorlalte state. Sloganul „*Los Primeros Con Europa!*”, asociat cu implicarea media, a factorului politic, a celebrităților din diverse domenii a creat un context destul de favorabil ratificării Constituției Europene, certificat de altfel și de rezultatul votului.

În data de 11, respectiv 25 mai 2005 s-a finalizat procesul de ratificare a Constituției Europene în cele două camere ale parlamentului din **Austria**. Aproape în paralel, în **Germania** au avut loc dezbaterile parlamentare privind ratificarea Constituției, *Bundestag*-ul și *Bundesrat*-ul exprimându-și acordul la 12, respectiv 27 mai 2005. A existat un anumit grad de asemănare între evoluțiile proceselor de ratificare din cele două țări, discuțiile majore având ca subiect central necesitatea organizării unui referendum privind problema constituțională. Interesul cetățenilor din Austria pentru aceste discuții s-a dovedit a fi mai degrabă ne semnificativ, dezbaterile publice la nivel național fiind dominate de tensiunile politice interne provocate de scindarea partidului de guvernământ și riscul alegerilor anticipate. În Germania, opinia publică, deși mai puțin entuziastă în raport cu tratatul decât reprezentanții mediului politic, ar fi preferat organizarea unui referendum privind Constituția Europeană. Aceeași poziție a fost exprimată și de o mare parte a

mass-media. Un vot popular legat de acest subiect ar fi fost însă destul de riscant, devenind din ce în ce mai evidente frustrările poporului german privind anumite chestiuni europene precum aderarea Turciei, competiția de pe piața forței de muncă și extinderea Uniunii Europene în general.

Al zecelea stat membru care a ratificat pe cale parlamentară Constituția Europeană a fost **Letonia** (1 iunie 2005). Constituția a beneficiat de suportul politic al partidelor din această țară, suportul populației fiind totuși ceva mai mic, aproape însă de media europeană.

Franța și Olanda, primele obstacole pe traseul ratificării

Marea Britanie a fost percepută de la bun început ca fiind „frâna” numărul 1 în funcționarea mecanismului reformei constituționale, tot așa cum decenii întregi a fost acuzată pentru poziția euro-sceptică și reticența cu care s-a raportat la cele mai multe dintre „inovațiile” sistemului european. Majoritatea scenariilor construite în jurul alternativei respingerii Constituției aveau ca actor principal Regatul Unit, obstacol aproape imposibil de depășit în procesul de ratificare. Cu toate acestea, caracterul previzibil al rezultatului unui eventual referendum constituțional britanic a făcut ca dezbaterile legate de acest subiect să aibă un impact mai mic asupra opiniei publice din

Europa și să fie în ultima perioadă chiar mai puțin incitant pentru comentatorii politici decât marea provocare franceză.

Dacă Marea Britanie ar fi urmat oricum să respingă tratatul (marea surpriză ar fi contrazicerea tuturor previziunilor de până acum!), era aproape vital pentru întregul proces de ratificare ca rezultatul referendumului din Franța să fie unul pozitiv. Analiza unui scenariu în care un stat fondator important precum Franța respinge Constituția a avut (și are) cele mai serioase implicații. Fără unul dintre „arhitecții” sistemului european de astăzi, este greu de conceput că restul statelor Uniunii ar dori sau ar putea să continue integrarea. De aceea, fraza „*Franța a ucis Constituția Europeană!*” a fost rostită aproape la unison de lideri politici, jurnaliști sau cetățeni ai Europei. Pentru unii cuvintele exprimau consternare sau tristețe, iar pentru ceilalți - oponentii tratatului - era un mod de a respira ușurați că nu va mai fi nevoie să se justifice înaintea acuzelor de boicotare a reformei europene.

Sunt mult mai simplu de formulat explicațiile privind rezultatul referendumului din Olanda decât pentru eșecul din Franța: impactul negativ al respingerii Constituției de către poporul francez, cu numai trei zile înainte de votul din Olanda, ca prim pas al efectului de domino, dezinformarea populației, dovadă fiind faptul că o treime dintre cei chestionați în

legătură cu acest vot erau încă indeciși cu numai trei zile înainte de referendum. Abia după aceste motivații pot fi invocate argumentele obiective ale celor care s-au opus Constituției pornind de la aspecte concrete legate de textul tratatului. Cele mai frecvente îndoieli ale olandezilor au fost legate de: riscul pierderii totale a suveranității naționale ca urmare a adoptării unei Constituții Europene, pierderea influenței unei țări mici precum Olanda în contextul unei Uniuni Europene extinse, pe cale de a se transforma într-un superstat dotat cu o Constituție și, aproape tangențial, au fost amintite implicațiile aderării Turciei ca argument anti-constituțional. Implicarea guvernului olandez într-o campanie de informare a populației sau în promovarea unor dezbateri naționale legate de acest subiect a fost aproape inexistentă, singurul coordonator și actor al unei așa-numite campanii pro-constituționale olandeze fiind secretarul de stat pentru afaceri europene, Atzo Nicolaï. Nici măcar controversile europene destul de aprinse legate de „directiva Bolkestein”, prezentată de către olandezul Frits Bolkestein, nu a atras prea mult atenția conaționalilor săi. Ca și în cazul Italiei, atenția opiniei publice a fost orientată mai degrabă către evenimente de pe agenda de politică internă, precum criza guvernamentală soldată cu demiterea vice-premierului Thom de Graaf.

Revenind la eșecul referendumului din Franța, principala explicație pentru respingerea Constituției este solidaritatea francezilor în încercarea de a sancționa performanțele politice interne ale guvernului condus la acel moment de J-P. Raffarin. Frustrările populației care a exprimat votul-sancțiune de la 29 mai 2005 din Franța au fost accentuate de campaniile naționale anti-constituționale promovate de partide precum Frontul Național (de extremă-stânga) sau Partidul Comunist din Franța (PCF). Ca și critici punctuale, stânga politică din Franța a invocat în special caracterul ultraliberal al Constituției Europene care, neavând suficiente prevederi pentru integrarea la nivelul politicii sociale, ar putea conduce la distrugerea progresivă a sistemului social din Franța. Partidele de centru-dreapta și extremă-dreapta au avut ca punct nevralgic al campaniei anti-constituțional-europene chestiunea aderării Turciei la Uniune, temă destul de controversată în spațiul public francez. Tema Constituției Europene a trezit, indiscutabil, interesul opiniei publice din Franța. Au existat dezbateri aprinse, s-a scris mai mult decât în toate celelalte state europene la un loc, acoperirea mediatică a fost extrem de mare. În plus, poziția oficială a partidelor majoritate de centru-dreapta (UMP) și centru-stânga (PS) a fost favorabilă Constituției (la fel ca și opinia exprimată de verzi și de Uniunea Democratică din Franța). Cu toate acestea, francezii au făcut primul

gest în trasarea unei curbe descendente în procesul de ratificare a Constituției Europene. Multe voci afirmă că înfrângerea tratatului este, de fapt, eșecul personal al omului politic Jacques Chirac. Ignorând rezultatele sondajelor de opinie care nu au fost niciodată foarte optimiste, Chirac a mizat pe carismă și pe puterea sa de convingere și a insistat pentru organizarea unui referendum în Franța deși era cert faptul că, urmând calea parlamentară, șansele de ratificare a Constituției ar fi fost mult mai mari, aproape sigure. Despre implicațiile celor două voturi negative din Franța și Olanda vom discuta însă, pe larg, în capitolul următor.

Statele din „ultimul val” al procesului de ratificare - trei noi ratificări

Conform calendarului ce precedă decizia de suspendare a procesului de ratificare, **Cipru** era primul stat membru care urma să ratifice pe cale parlamentară Constituția Europeană. Evenimentul a avut loc la 30 iunie 2005 și a înregistrat 30 voturi pentru, 19 împotriva și o abținere. Deși suportul politic parlamentar părea să fie suficient de mare pentru a nu crea probleme în procesul de ratificare, a existat totuși un număr destul de mare de voturi negative venite din partea aripei stângi a partidului AKEL. Timp de două luni, între 9 martie și 9 mai, s-a desfășurat o campanie de

popularizare a Constituției, ciprioții fiind, conform rezultatului ultimului Eurobarometru cel mai puțin informați cetățeni europeni sub acest aspect. Opinia publică din Cipru a urmărit în general dezbaterile din mass-media grecească, discuțiile din Franța privind protecția insuficientă a modelului social european având de asemenea ecou și în presa din Cipru.

După Cipru, **Malta** a ratificat tratatul pe cale parlamentară la 6 iulie 2005. Șansele de ratificare au fost destul de mari, conservatorii aflați la guvernare fiind recunoscuți pentru poziția lor pro-europeană. Mai mult, laburiștii din opoziție, deși euro-sceptici prin tradiție, își făcuseră deja public suportul legat de ratificarea tratatului, poziție oficială care s-a lăsat așteptată până la mijlocul lunii mai a acestui an.

Parlamentul din **Luxemburg** decisese, în pofida înghețării procesului de ratificare, păstrarea datei de 10 iulie pentru organizarea referendumului privind Constituția Europeană. Cetățenii din Luxemburg au exprimat 56,5% voturi în favoarea Constituției și 43,5% împotriva. Deși la începutul procesului de ratificare 80% dintre luxemburghezi își exprimau adeziunea privind tratatul, procentul a scăzut îngrijorător pe parcurs, mai ales după voturile din Franța și Olanda (55% - pentru, 45% - împotriva). Procedura de ratificare presupune atât referendumul consultativ cât

și votul parlamentului național. Principalii lideri politici din Luxemburg, premierul Jean-Claude Juncker și Jean Asselborn, președintele socialiștilor, au încercat să încurajeze pe toate căile votarea Constituției de către cetățenii ducatalui, amenințând chiar cu demisia lor în cazul respingerii tratatului de către poporul luxemburghez.

Referendumul din Luxemburg a fost o etapă esențială, în cadrul procesului de ratificare a Constituției Europene, un moment așteptat, cu un impact important asupra viitorului ratificării. Fiind primul referendum ulterior respingerilor populare din Franța și Olanda, votul luxemburghezilor a fost așteptat ca o „probă de viață” a tratatului, un semn că procesul de ratificare a Constituției își redobândește sensul. Pentru premierul Luxemburgului, rezultatul nu a reprezentat numai o victorie personală (pentru că a fost, cu certitudine, un succes al omului politic J-C. Juncker), ci un „mesaj adresat Europei și lumii întregi că tratatul constituțional nu este mort”.

Opiniile generate de victoria Constituției în Luxemburg au fost eterogene, prevalând totuși reacțiile care au catalogat momentul ca fiind salutar, cu implicații pozitive asupra viitorului ratificării. Au existat însă oameni politici și analiști care au întâmpinat cu un optimism ponderat și cu realism acest pas înainte și au semnalat faptul că un referendum câștigat nu va putea

compensa cele două respingeri anterioare și nici nu va putea dinamiza cu adevărat procesul pentru că luxemburghezii au votat de fapt pentru Juncker și nu pentru tratatul constituțional. Totuși, referendumul din Luxemburg a ieșit de sub semnul fatalist al teoriei domino-ului, unul dintre contra-argumentele fundamentale legate de scenariul continuării procesului de ratificare.

Estonia își menține planurile de a ratifica parlamentar Constituția înainte de finalul anului 2005. Având în vedere faptul că nici unul dintre partidele politice din Estonia nu a exprimat oficial vreo poziție anti-constituțională, ratificarea tratatului pare a fi mai mult decât sigură.

Cele două camere ale parlamentului federal din **Belgia** au aprobat deja Constituția Europeană (la 28 aprilie, respectiv 19 mai) și momentan este așteptat votul parlamentelor celor trei regiuni. În anumite analize ale evoluției ratificării Belgia apare chiar în rândul țărilor ratificatoare. Discuțiile care au avut loc în Belgia s-au axat în principal asupra oportunității organizării unui referendum consultativ și, raportat strict la textul documentului, au existat dezbateri legate de dimensiunea socială a tratatului. Inițiativa Partidului Liberal Flamand (VLD) și a premierului Guy Verhofstadt privind organizarea unui referendum consultativ în Belgia a fost definitiv respinsă în februarie de către parlamentul federal.

O inițiativă similară privind organizarea unui referendum constituțional a apărut și în **Finlanda**, deși premierul finlandez Matti Vanhanen optase de la bun început pentru ratificarea tratatului pe cale parlamentară, programată pentru finalul anului 2005 sau începutul lui 2006. Încă se așteaptă discutarea în parlament a așa-numitei „inițiative referendum”, dar există mici șanse ca moțiunea să fie acceptată. Înainte de respingerile din Franța și Olanda, Finlanda făcea parte din rândul țărilor în care ratificarea constituțională era destul de probabilă.

Două țări în care climatul politic intern și suportul popular erau favorabile ratificării Constituției sunt **Portugalia** și **Suedia**. Amândouă însă și-au suspendat planurile de ratificare în urma referendumurilor din Franța și Olanda și a deciziei summit-ului de la Bruxelles de a prelungi perioada de ratificare. În Portugalia singurele discuții mai aprinse legate de Constituție au avut ca subiect calendarul ratificării, unele partide politice opunându-se organizării referendumului în aceeași zi cu alegerile locale din Portugalia, respectiv 9 octombrie 2005. Controversa a dispărut o dată cu suspendarea procesului de ratificare.

În **Suedia** ratificarea este de asemenea amânată cu un an, premierul Göran Persson condiționând reluarea procesului de repetarea referendumurilor în Franța și

Olanda. Opțiunea pentru procedura de ratificare nu era 100% clară, dar exista o tendință către ratificarea pe cale parlamentară, date fiind orientarea euro-sceptică a cetățenilor suedezi și, ca urmare, riscul respingerii tratatului printr-un vot popular.

Republica Cehă, Polonia, Danemarca, Irlanda și Marea Britanie au optat pentru aceeași procedură de ratificare - referendumul - deși argumentele care au stat la baza opțiunii lor comune sunt distincte. Cele cinci state manifestă deopotrivă rezerve legate de necesitatea și pragmatismul continuării procesului de ratificare a Constituției în actualul context european, luând decizia amânării organizării referendumurilor privind tratatul. Conform analizelor și sondajelor care au vizat cele cinci state europene, climatul politic intern nu era foarte favorabil ratificării Constituției nici măcar înainte de apariția primelor obstacole în acest proces. Probabilitatea ratificării Constituției în aceste țări oscila la începutul lunii mai între „probabil da” (Danemarca și Irlanda) și „probabil nu” (Marea Britanie), Polonia și Cehia intrând, alături de Franța și Olanda, undeva la mijloc, în eșalonul țărilor în care rezultatul referendumurilor era „nesigur”. Dacă ne raportăm așadar la gradul de confirmare a acestor previziuni și luăm ca reper rezultatele din Franța și Olanda, cel puțin încă trei dintre țările Uniunii Europene ar urma să respingă

tratatul constituțional în eventualitatea reconsiderării deciziei de continuare a procesului de ratificare: Cehia, Polonia și Marea Britanie.

Înainte de a discuta însă un astfel de scenariu pesimist merită să ne oprim asupra particularităților procesului de ratificare în aceste ultime cinci țări, mai ales pentru că întrunesc toate elementele unui context nefavorabil obținerii unui rezultat pozitiv.

Una dintre țările predominant euro-sceptice, **Danemarca** a trecut prin nu mai puțin de șase referendumuri de la aderarea, în 1972, la Uniunea Europeană. Două dintre acestea s-au finalizat negativ, Maastricht I (1992) și referendumul privind adoptarea monedei euro (2000). Înainte de a fi suspendat, cel de-al șaptelea referendum din „istoria europeană” de peste 30 de ani a Danemarcei era însă privit cu destul optimism de specialiștii în problematica tratatului constituțional. Principalul motiv este contextul politic favorabil. Partidul Popular Socialist (*Socialistisk Folkeparti*), având un trecut euro-sceptic cu o influență hotărâtoare asupra rezultatelor referendumurilor anterioare, și-a exprimat de această dată sprijinul pentru Constituția Europeană, ceea ce ar fi putut contribui la succesul referendumului. Mai mult, partidele politice care sunt în favoarea Constituției dețin majoritatea în Parlamentul Danemarcei, iar Eurobarometrul special privind tema constituțională indică un

procent de susținere de 44%, numai 26% dintre danezi opunându-se tratatului.

Ca și Danemarca, **Irlanda** părea să se raporteze relativ încurajator la aspectele legate de reforma constituțională. Un motiv ar fi faptul că Președinția irlandeză a Uniunii Europene s-a remarcat printr-o abilitate extraordinară de a gestiona negocierile constituționale în cadrul Conferinței Interguvernamentale, fiind de altfel țara care a reușit să obțină nesperatul consens privind tratatul, după eșecul Președinției deținute de Italia. Implicarea cu succes a Irlandei în evoluția reformei constituționale ar fi putut influența pozitiv opțiunile participanților la referendum. Factorul politic a avut de asemenea un impact pozitiv în campania pro-constituțională, principalele partide din Irlanda (*Fianna Fail, Fine Gael, Labour, Progressive Democrats*) sprijinind Constituția. Verzii nu și-au prezentat încă poziția în această problemă, iar socialiștii și partidul *Sinn Fein* se opun în mod clar Constituției. Cetățenii din Irlanda sunt însă - conform sondajelor - printre cei mai puțin informați cetățeni ai Uniunii în ceea ce privește noul tratat, iar suportul pentru acesta este exprimat procentual astfel: 28% - pentru, 5% - împotriva, restul fiind indeciși. Nu trebuie ignorat faptul că irlandezii au intrat în istoria ratificării tratatelor europene cu un vot negativ privind Tratatul de la Nisa în 2001, dar să ne amintim și că, numai un an mai târziu, același Tratat de la Nisa a fost

ratificat în Irlanda cu un procent destul de mare (63%).

Polonia a ales inițial referendumul ca modalitate de ratificare a Constituției Europene pentru a evita riscul respingerii acesteia pe cale parlamentară. Dezbaterile legate de procedura de ratificare au rămas însă la fel de aprinse pe scena politică internă în ultimele luni, s-a renunțat la referendum imediat după voturile din Franța și Olanda și după lucrările Consiliului European, după care, se pare s-a revenit la procedura inițială. Dacă procesul va continua, este încă neclară modalitatea de ratificare. Euro-scepticismul populației din Polonia începuse să se diminueze (în special datorită beneficiilor asigurate de accesul la fondurile structurale), însă după ratarea acordului privind bugetul și riscul întâzierii transferurilor de bani, polonezii se vor raporta cu un optimism mai ponderat la chestiunile europene. Diferența dintre procentul de susținători ai Constituției și acela al indecișilor este îngrijorător de mică. Acest aspect este dublat de faptul că minimum 50% din populația Poloniei trebuie să se prezinte la referendumul constituțional pentru ca rezultatul acestuia să fie validat. Încercarea președintelui Aleksander Kwasniewski și a partidelor de centru-stânga din Polonia de a asigura acest prag minim prin organizarea referendumului o dată cu alegerile prezidențiale din toamna acestui an a eșuat. O eventuală invalidare a referendumului din cauza neaterării

pragului minim impus, ar putea transfera responsabilitatea ratificării Constituției la nivel parlamentar, ceea ce ar diminua poate și mai mult șansele de ratificare. Ratificarea parlamentară presupune acordul a două treimi din reprezentanții celor două camere parlamentare, greu de obținut în condițiile în care numai două partide de centru-stânga (*SLD* și *SDLP*) și *Unia Pracy* (Uniunea Muncitorească) sunt în favoarea Constituției. Trei importante partide de opoziție (Lege și Dreptate, Liga Familiilor Poloneze și Autoapărarea), promotoare deja consacrate ale euro-scepticismului, militează fervent împotriva ratificării Constituției Europene, iar alte două mari formațiuni politice conservatoare aflate în opoziție (Platforma Cetățenească-PO și Partidul Popular Polonez- PSL) nu și-au exprimat încă oficial poziția, dar aceasta pare să nu fie favorabilă Constituției. După respingerile din Franța și Olanda, președintele polonez - de altfel un adept declarat al viziunii britanice privind rolul Uniunii pe scena internațională - și-a manifestat și mai clar neîncrederea privind șansele tratatului de a obține ratificarea. La fel ca și Jack Straw, el a sugerat o abordare selectivă și concentrarea eforturilor pe obținerea unei variante suficient de consistente, dar mai puțin ambițioase a tratatului.

Particularitățile procesului de ratificare din **Cehia** seamănă în mare parte cu acelea din Polonia. Referendumul ar fi trebuit

să sporească șansele ratificării Constituției, deși a planat o incertitudine constantă legată de această metodă de ratificare, dată fiind inexistența unui cadru juridic intern perfect compatibil cu posibilitatea organizării unui referendum național. Pe de altă parte, opinia publică din Cehia manifestă o euro-reticență mai evidentă decât a polonezilor, poate și ca urmare a influenței viziunii euro-sceptice a președintelui ceh Václav Klaus, care și-a exprimat deja poziția vehement critică față de tratat și a anunțat decizia de a nu mai continua ratificarea. Partidul Conservator (ODS) și Partidul Comunist s-au opus de bun început Constituției, dar coaliția de la guvernare din care fac parte social-democrații (CSSD), creștin-democrații (KDU-CSL) și Uniunea Libertății și-au anunțat sprijinul privind ratificarea tratatului. Organizarea unui referendum în iunie 2006, așa cum era programat inițial - eventual o dată cu alegerile generale din Cehia - ar fi putut asigura o mai mare prezență la vot.

Marea Britanie, cel mai mare obstacol sau primul pas spre soluționare?

Prognoza cea mai pesimistă a procesului de ratificare a fost și este oferită încă de **Regatul Unit al Marii Britanii**, unde Constituția Europeană ar avea cele mai mici șanse de a se impune în „confruntarea” cu votul popular, dacă ar mai exista alternativa vreunui referendum. În multe țări caracterul

imprevizibil al referendumurilor depindea de procentul de indeciși care puteau oricând compromite soarta ratificării. În Marea Britanie însă, indecișii nu *influențează*, ci *dictează* pur și simplu soarta Constituției. Jumătate din populație nu are încă formulată o opinie legată de problema constituțională, iar în cealaltă jumătate partizanii Constituției Europene nu depășesc procentul de 20%, după cum indică sondajele de opinie. Prima dată când raportul dintre oponenții și adepții Constituției Europene s-a răsturnat a fost, se pare, la începutul lunii februarie când, conform rezultatelor unui sondaj comandat de cotidianul *The Times*, 36% dintre cei chestionați se declarau în favoarea Constituției și 29% erau împotriva acesteia. Totuși, momentul a fost mai degrabă scurt și simbolic decât realmente hotărâtor pentru evoluția procesului de ratificare, revenindu-se destul de curând după aceea la rezultatele inițiale ale sondajelor.

Poziția populației britanice nu este neapărat surprinzătoare, atitudinea pregnant euro-sceptică a acestei țări fiind deja binecunoscută. Scena politică britanică a fost de la început puternic divizată în privința Constituției, cum este, de altfel, în problemele europene în general. La fel și mass-media care, pe fondul lipsei de informații și interes a cetățenilor privind Uniunea Europeană, rolul ei, rolul noii Constituții etc, accentuează imaginea

descurajantă și deformată a Uniunii, consolidând și promovând acele mituri negative cu care Marea Britanie s-a izolat de restul continentului în abordarea problemelor comunitare.

Cei mai mari opozanți ai Constituției Europene în sfera politică sunt UK Independence Party și Partidul Conservator, guvernul laburist, o mare parte membrilor Partidului Laburist și liberal-democrații declarându-se în favoarea adoptării ei.

Mulți analiști de politică europeană se întrebau înainte de apariția primelor rezultate negative dacă ar mai putea exista șanse ca soarta „britanică” a Constituției Europene să fie schimbată, dacă era încă plauzibilă ratificarea tratatului în Marea Britanie. Kirsty Hughes de la London School of Economics afirma la începutul acestui an că tabăra redusă a partizanilor Constituției - „*Yes*” *side* - ar trebui să nu se limiteze la a informa pur și simplu, „trebuie să inspire, să entuziasmeze, să convingă, să implice poporul, iar asta nu se poate realiza cu argumente defensive privind limitele puterii Uniunii Europene.”¹¹ Cercetătoarea britanică vedea necesară o regândire fundamentală a campaniei de informare privind Constituția. Problema aceasta nu a reprezentat însă niciodată o prioritate a agendei politice interne. Din contră.

¹¹ Kirsty Hughes, The British Debate on EU Constitution: Can the Referendum be Won?, ianuarie 2005.

Până la începutul lunii mai, guvernul britanic a fost preocupat mai degrabă de alegerile generale decât de soarta Constituției Europene, intrând în campanie cu o politică europeană defensivă și lipsită de dinamism care a consolidat și mai mult clasică poziție sceptică. Această abordare de *arrière-plan* a problematicei europene în campania electorală a lui Blair a fost gândită însă strategic, în scopul atingerii intereselor pe termen scurt, respectiv câștigarea alegerilor. Era foarte clar că axarea campaniei electorale pe chestiuni europene ar fi divizat și mai mult preferințele alegătorilor britanici, și așa foarte scindați în abordarea acestor probleme.

Sunt două momente pe agenda politică britanică de la care analiștii și susținătorii Constituției au așteptat semnele unei turnuri pozitive în procesul de ratificare a tratatului: *campania electorală a lui Blair și preluarea, la 1 iulie 2005, a Președinției Uniunii Europene de către Marea Britanie*. Primul moment a fost ratat, în ciuda tuturor semnalelor de alarmă care veneau din partea unui segment al mass-media britanică și din zona academicilor pro-europeni. Aceași K. Hughes atrăgea atenția asupra șansei pe care guvernul Blair ar putea să o rateze dacă ignoră importanța problematicei europene în programul său politic: „În loc să conducă Marea Britanie către inima Europei ca actor puternic, Blair și echipa lui ar putea rămâne

în istorie purtând stigmatul de a fi izolat țara de Uniunea Europeană. (...) Și astfel, în loc ca Marea Britanie să adopte o poziție modernă, încrezătoare în rolul ei în cadrul Uniunii și pe scena internațională, aceasta va rămâne pe margine, se va retrage confuză, naționalistă și lipsită de putere.”¹² După două referendumuri eșuate și suspendarea planurilor de ratificare în Marea Britanie, mesajul nu mai poate avea nici aceeași valoare, nici puterea de convingere din ianuarie 2005.

Rămâne ce de-al doilea moment, preluarea Președinției Uniunii și, o dată cu ea, șansa ca problematica europeană să capete un loc prioritar pe agenda guvernului britanic. Chiar și cu acest atu contextual, problematica tratatului constituțional pare deja exclusă de pe agenda de priorități a Președinției britanice dacă ar fi să ne referim strict la sistarea planurilor de ratificare a acestuia. Impasul politic generat de blocajul constituțional nu poate fi însă ignorat. Din discursul rostit de Blair la 23 iunie 2005 în cadrul Parlamentului European reiese însă că abordarea britanică a acestei chestiuni nu este axată pe deblocarea procesului constituțional, ci pe specularea oportunităților care se ascund în spatele acestei crize. Pentru Blair cuvântul-cheie pentru ideea de oportunitate a fost „modernizarea”, însemnând: modernizarea bugetului european, a modelului social și a strategiei

¹² Kirsty Hughes, op. cit.

economice a Uniunii. Este greu de identificat o propunere concretă legată de impasul constituțional în poziția premierului britanic. Ceea ce putem deduce este faptul că reforma politică a Uniunii depinde de reformarea fundamentală a dimensiunii sale economice. Pentru a găsi răspunsuri clare la dilemele ratificării, itinerariul lui Blair este mult prea lung și mult prea ocolit, iar plasarea Constituției pe o astfel de traiectorie ar condamna-o la o moarte lentă și sigură.

Problematika ratificării constituționale se află într-un punct de aparentă inerție, de așteptare lipsită de repere clare, atât ca timp, cât și ca direcție. Vom încerca, de aceea, să reconstituim măcar o parte din intensitatea și vigoarea dezbaterilor constituționale analizând în secțiunea următoare cele mai importante și mai viabile scenarii și alternative propuse pentru actualul impas.

Implicațiile respingerii tratatului. Scenarii și alternative

Contextul relativ confuz conturat după decizia de „înghețare” a procesului de ratificare a Constituției și apelul la „reflecție” are - paradoxal - un element de certitudine: *respingerea tratatului de către Franța și Olanda*. Dacă întreaga scenaristică clădită înainte de ceea ce vom numi „momentul franco-olandez” se baza exclusiv pe sondaje, teorii și intuiții, referendumurile din Franța și Olanda pot fi considerate o intrigă în evoluția procesului de ratificare. În raport cu acest moment putem distinge între o scenaristică ce precedă respingerea tratatului - axată pe anumite elemente-cheie de analiză - și o arhitectură de scenarii și alternative construite după eșecul franco-olandez și, evident, pornind de la implicațiile acestuia.

Un alt element concret în această tentativă de a evalua posibilitățile de soluționare a impasului constituțional este *Declarația 30*¹³, menționată în actul final al CIG și anexată la tratat, conform căreia *dacă în cei doi ani de la promulgare numai patru cincimi din totalul statelor membre au ratificat Constituția, Consiliul se va sesiza și va căuta o soluție*. Deși considerată de mulți comentatori ca fiind destul de vagă și oarecum lipsită de legitimitate în condițiile

respingerii documentului din care ea însăși face parte, această mențiune stă - așa cum vom vedea - la baza multora dintre alternativele prezentate de adepții continuării procesului de ratificare.

Așa cum precizam în capitolul anterior, după toate calculele momentului, cel puțin încă trei state europene ar respinge probabil tratatul dacă procesul ar continua conform calendarului inițial: Marea Britanie, Cehia și Polonia. În acest context, pragul de 1/5 din totalul celor 25 de state (respectiv cinci țări) - menționat în *Declarația 30* - ar fi atins, ceea ce ar face absolut justificată analizarea unui „Plan B” în procesul de ratificare. Totuși, până la confirmarea scenariului de „2 + 3”, o parte a liderilor europeni se raportează la sfera actuală și nu la aceea posibilă și decid să nu anunțe oficial abandonarea Constituției. Cealaltă parte însă, formată din liderii politici ai țărilor mai sus menționate, consideră, cel puțin pentru moment, că menținerea planurilor de organizare a referendumurilor exclusiv pentru a certifica niște calcule, pentru a atinge un prag cu prețul unor înfrângeri umilitoare ar fi o tactică politică lipsită de sens, costisitoare și contraproductivă.

¹³ „În cazul în care, la expirarea unui termen de doi ani de la semnarea prezentului tratat, patru cincimi din statele membre au ratificat tratatul menționat, iar unul sau mai multe state membre au întâmpinat dificultăți în ratificarea respectivă, chestiunea este deferită Consiliului European” art. IV-443, *Procedura ordinară de revizuire, Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*.

Ambele opțiuni - continuarea ratificării și stoparea ei definitivă - par la prima vedere bazate pe argumente solide și absolut justificate. Vom încerca totuși să argumentăm în favoarea uneia dintre alternative, după ce vom prezenta însă cele mai importante și mai încheiate scenarii.

Înainte de „eșecul franco-olandez”

Scenariile ce precedă acest moment au ca element central un iminența unui „nu” britanic la adresa Constituției Europene. În principiu, scenariile care pornesc de la premiza respingerii tratatului de către Marea Britanie sunt nuanțate în funcție de: 1. contextul în care Marea Britanie ar fi singurul stat care respinge Constituția până la finalul perioadei de ratificare și 2. contextul în care Marea Britanie ar respinge tratatul alături de unul sau mai multe state (eventual o țară importantă precum Franța).

Ne vom opri numai la primul scenariu pentru că descrie foarte bine specificul perioadei ce precedă respingerea Constituției de către Franța și Olanda când, toate suspiciunile și teoretizările aveau ca centru de greutate ideea unui referendum britanic soldat cu un rezultat negativ. Deși este foarte limpede că va rămâne definitiv la stadiu de scenariu indiferent de direcția pe care ar urma-o procesul constituțional, este surprinzător cât de productivă a fost această alternativă în plan teoretic-speculativ.

Una dintre cele mai complexe și interesante perspective asupra acestui subiect este oferită de Charles Grant, directorul renumitului think-tank britanic cu orientare pro-europeană, *Centre for European Reform*. Articolul *What If the British Vote No?*, publicat în revista *Foreign Affairs*, prezintă șase scenarii pornind de la alternativa respingerii Constituției de către Marea Britanie. Primele trei pot fi sunt evaluate din start ca neplauzibile, cum, de altfel, le consideră și autorul:

- *Renunțarea* definitivă la tratat, un scenariu al pasivității, construit pe ideea că celelalte state membre ar accepta „îngroparea” tratatului respins numai de britanici și întoarcerea la tratatele existente;

- *Renegocierea integrală* a tratatului în contextul unei noi Conferințe Interguvernamentale, în scopul reanalizării și reformulării chestiunilor contestate de Marea Britanie, o alternativă, de asemenea, imposibil de imaginat;

- *Repetarea* referendumului, așa cum au procedat în trecut danezii sau irlandezii în cazul Tratatului de la Maastricht, respectiv Nisa. Însă rezultatul unui al doilea vot britanic ar avea șanse aproape nule de a se solda cu un rezultat pozitiv.

Celelalte trei scenarii descrise de Charles Grant sunt ceva mai complexe:

- *Intrarea în vigoare a Constituției pe baza votului celorlalte 24 de state* în

paralel cu renegocierea de către Marea Britanie a statutului său de membru al Uniunii Europene. Ar exista alternativa acceptării unui statut de „membru asociat”, cu acces la piața unică, în timp ce restul statelor ar continua alături de nucleul franco-german. Deși este un stat mare, important și influent al Uniunii, nu este nici în zona euro, nici în zona Schengen, iar poziția lui euro-sceptică i-a creat de multe ori o imagine de partener critic, negativist, cu o atitudine uneori chiar obstructivă. Din aceste motive, ar fi fost de presupus ca Franța (desigur, în cazul în care Franța ar fi ratificat tratatul) și Germania să pledeze pentru adoptarea Constituției și să încerce să convingă și restul statelor că este soluția cea mai bună pentru viitorul Uniunii și viitorul lor ca membri ai acesteia. Unele dintre state s-ar fi alăturat nucleului franco-german din convingere, iar altele partenerii nordici ai Marii Britanii sau noii membri din Europa Centrală din rațiuni pragmatice, de interes național, analizând la rece consecințele separării lor de Uniune. Deși viziunile Estoniei sau Poloniei în multe dintre domeniile de politică sau strategie a Uniunii Europene sunt mult mai apropiate de poziția Marii Britanii, creându-se premisele unui parteneriat bazat pe astfel de puncte de vedere comune, nici una dintre aceste țări nu și-ar fi sacrificat probabil proaspătul statut de membru cu drepturi depline al Uniunii din pură solidaritate cu partenerul britanic. Scenariul excluderii Marii Britanii din

Uniune cu acceptul tacit al aliaților săi doctrinari sau strategici este considerat însă de analistul britanic ca fiind unul extrem. El crede că o astfel de ostracizare britanică n-ar putea fi acceptată chiar atât de ușor de țările care împărtășesc viziunea atlanticistă a Marii Britanii în planul politicii externe și de securitate sau abordarea liberală *market-oriented* promovată de aceasta sub aspect economic.

▪ *Al cincilea scenariu pornește de la premiza că Franța, Germania și aliații acestora ar înțelege că intrarea în vigoare a tratatului fără ratificarea Marii Britanii nu este în avantajul Uniunii și ar opta în consecință pentru menținerea Marii Britanii în interiorul acesteia.* Scenariul se bazează pe vechiul concept al „nucleului dur” format în jurul motorului franco-german, cu participarea statelor care aspiră în mod clar către o Uniune integrată politic. Acestea ar opta pentru o nouă organizare politică, cu un nou sistem instituțional cooperând mai strâns în anumite domenii politice și încercând armonizarea respectivelor politici. Dezavantajul unui astfel de scenariu este constituit de faptul că separarea atât de clară a unui nucleu de state, detașarea și încercarea lor de a avansa pe anumite planuri, cu prețul clădirii unui sistem instituțional distinct și închis, ar conduce la scindări profunde între statele nucleului integraționist și țările periferice din sistem. O astfel de ruptură ar genera ostilități, iar ostilitățile ar împiedica

dezvoltarea unui astfel de sistem clădit în jurul unui „nucleu dur”.

▪ O ultimă alternativă - în cazul în care nici încercarea de excludere a Marii Britanii din Uniune, nici efortul de a forma un „nucleu dur” nu ar conduce la nici un rezultat - ar fi formarea a ceea ce Grant numește „messy core”. *Înțelegem prin aceasta un „nucleu dezordonat”, în sensul unei rigidități și rigori ponderate, mai relaxat și mai puțin exclusivist.* În loc să încerce reclădirea întregului sistem, cu reguli și instituții noi, ar putea salva - după o reanalizare punctuală în cadrul unei mini-Conferințe Interguvernamentale - anumite aspecte importante ale tratatului, în special inovațiile procedurale și elementele de noutate la nivel instituțional și decizional. Deosebirea de scenariul anterior constă în faptul că, în loc să se grupeze în jurul nucleului franco-german, după modelul integrării în cercuri concentrice sau modelul sistemului solar, țările Uniunii s-ar mișca brownian, creând coalitii dinamice și în permanentă schimbare, alianțe conjuncturale și strategice și nu neapărat parteneriate permanente, cum ar fi acela franco-german.¹⁴ Indiferent dacă nucleul de state integraționiste sau de avangardă s-ar grupa într-un „hard core” sau „messy core”, s-ar ajunge, în final, la aceeași polarizare a țărilor în jurul Franței și Germaniei pe de o parte și, în jurul

Marii Britanii, pe de altă parte.

Scenariile clădite pe ipoteza respingerii Constituției de către Marea Britanie și ratificării ei în celelalte state nu-și pierd total valabilitatea sau valoarea teoretică nici măcar după ce ipoteza de bază este parțial infirmată de ultimele evenimente care au marcat procesul constituțional. Ele se vor regăsi, integral sau nu, în scenaristica post-respingere și în setul de alternative pe care s-ar putea baza evoluția problematicii constituționale.

După „eșecul franco-olandez”

Întrebarea-cheie a unui demers axat pe identificarea unor alternative la respingerea Constituției de către Franța și Olanda se referă la sensul și oportunitatea continuării procesului de ratificare. *In contextul actual, procesul de ratificare constituțională trebuie stopat definitiv sau continuarea lui este esențială?* În funcție de cele două opțiuni de răspuns se conturează, din nou, o serie de soluții posibile și variante de „plan B”. Alternativele nu sunt foarte numeroase și, se impune a fi precizat că, în acest stadiu al procesului de ratificare, toate opțiunile presupun dezavantaje destul de serioase.

Vom elimina și de data aceasta scenariul renegocierii integrale a tratatului, pentru că sunt aproape imposibil de

¹⁴ Modelul a fost teoretizat de Heather Grabbe, de la același think-tank londonez CER, în cadrul unei conferințe organizate de IER la 20.11.2003: „*What kind of EU will emerge after the 2004 enlargement?*”.

identificat avantajele unei astfel de alternative. După trei ani de dezbateri privind reforma constituțională, la capătul unui proces extrem de complex marcat de lucrările Convenției și două Conferințe Interguvernamentale, este greu de conceput ca cineva să pledeze pentru o mobilizare similară și reluarea procesului.

Varianta 1: Procesul de ratificare trebuie să se încheie definitiv după cele două respingeri ale tratatului de către Franța și Olanda.

Pare, la prima vedere, un scenariu fatalist, construit mai degrabă pe subestimarea rolului intrinsec, a importanței și a eficienței acestui document decât pe neîncrederea în șansele ratificării tratatului în actualul context. Într-adevăr, mulți dintre cei care pledau pentru această alternativă au contestat de la bun început valoarea acestui document, s-au opus cu vehemență principiului în sine al unei Constituții a Europei și speculează momentul respingerii lui pentru a forța blocarea iremediabilă a procesului.

Nu trebuie să uităm totuși că tratatul constituțional nu este nici primul, și poate nici ultimul dintre tratatele europene care se confruntă cu o înfrângere în procesul de ratificare. Danezii au respins Tratatul de la Maastricht în 1992 și l-au ratificat, un an mai

târziu (cu anumite *opt-out*-uri), irlandezii au respins Tratatul de la Nisa în 2001 și, de asemenea, l-au ratificat în 2002. Este prima dată însă când două state fondatoare resping un tratat al Uniunii, nu sunt foarte clare, cel puțin la acest moment, elementele de conținut asupra cărora s-ar putea purta negocieri cu țările neratificatoare pentru eventuale *opt-out*-uri. Mai mult decât atât, e destul de fragilă ideea de a accepta o neutralitate a Franței, de exemplu, atunci când este vorba de procesul decizional sau noua organizare instituțională (chiar și nemulțumirile privind dimensiunea socială a tratatului sunt imposibil de soluționat prin astfel de protocoale) pentru că în asta rezidă, în fond, caracterul inovator și reformator al documentului. Constituția nu presupune transferuri majore de competențe, așa cu s-a întâmplat în cazul introducerii monedei euro sau a Acordului Schengen de la nivel național la nivel european, ci urmărește consolidarea instituțiilor și procedurilor la nivelul Uniunii.

Blocarea ratificării presupune anumite variante de „plan B”. Richard Baldwin¹⁵ de la Institutul de Studii Internaționale din Geneva propune un „*plan B*” în patru pași insistând asupra faptului că patetismul generat de cele două respingeri este exagerat și nejustificat. Tocmai de aceea, înainte de *pasul stopării procesului de ratificare* (pasul2), el întrevede o primă etapă

¹⁵ R. Baldwin, Plan B, Centre for European Policy Studies, Policy Brief nr. 74, iunie 2005.

pe care o numește, „cel mai important exercițiu de gestionare a pagubelor politice” - *the world's greatest political damage-control exercise* (pasul 1), în care liderii politici trebuie să convingă 450 de milioane de cetățeni din 25 de state că respingerea Constituției nu are niște implicații apocaliptice și nu este cea mai mare criză din istoria Europei.

În a treia etapă se va încerca *implementarea celor mai importante elemente de noutate din tratat care sunt mai degrabă schimbări politice și administrative* (pasul 3) și nu intră în categoria reformelor cu caracter legal care necesită un proces complex de amendare și ratificare: rolul sporit al parlamentelor naționale în supravegherea principiului subsidiarității, prevederile legate de abolirea președinției rotative și funcția de președinte al Consiliului, noua funcție de ministru european pentru afaceri externe și anumite reforme legate de politica externă a Uniunii.

În pasul final se vor face demersurile necesare *implementării celei mai importante și mai stringente dintre inovațiile cu caracter legal - reformarea sistemului de vot (noul sistem al dublei majorități și extinderea votului cu majoritate calificată)* - eficientizarea procesului decizional într-o Uniune extinsă fiind cea mai mare provocare în

procesul de reformă europeană. Celelalte două - abolirea sistemului pilonilor și Carta socială - nu au momentan un caracter imperativ. Până și pericolul blocajelor decizionale pe care le-ar atrage după sine neratificarea Constituției Europene este, pentru Baldwin, mai mult un sofism generat de supraevaluarea, chiar mitizarea acestui document. Chiar și în eventualitatea optimistă a ratificării sale, noile prevederi ale tratatului privind sistemul de vot ar intra în vigoare abia în 2009, actuala Comisie, la fel ca și Parlamentul urmând să funcționeze pe baza prevederilor Tratatului de la Nisa.

Argumentele esențiale din propunerea lui Baldwin apar și la alți teoreticieni, se regăsesc chiar și în anumite scenarii lansate de liderii politici care împărtășesc ideea opririi procesului de ratificare. De exemplu, președintele polonez Kwasniewski¹⁶ propune ca alternativă o formulă mai modestă a tratatului care ar avea ca avantaj salvarea unei părți substanțiale a documentului în care ar fi putea fi incluse și majoritatea inovațiilor instituționale. Această versiune s-ar obține, în esență, printr-o reorganizare selectivă a anumitor părți din tratat și eliminarea definitivă a altora: păstrarea unei secțiuni de bază (Partea I, majoritatea articolelor de la I-1 până la I-60), eliminarea Preambulului și a Cartei drepturilor fundamentale (Partea a II-

¹⁶ Așa-numita alternativă a „tratatului constituțional light” a fost propusă de cabinetul președintelui Poloniei ca „plan B” după respingerile din Franța și Olanda (v. S. Kurpas, Should ratification proceed? An assessment of Different Options after the Failed Referenda, iunie 2005, CEPS).

a), substituirea Parții a III-a cu bucăți din tratatele existente și păstrarea anumitor articole din Partea a IV-a (de la IV-440 până la IV-448). După toate acestea, este imperativă, conform viziunii președintelui polonez, înlocuirea sintagmei „Constituție” cu „tratat constituțional” peste tot în document! Un astfel de *puzzle* juridic ar avea dezavantaje destul de serioase: incoerența și duplicarea surselor legale (din vechile tratate care ar continua să existe și noul tratat) ar genera confuzii și riscul interpretabilității legii, inserarea vechilor tratate într-unul nou ar necesita o armonizare și o adaptare (conceptul pilonilor care stă la baza structurii vechilor tratate ar fi numai unul dintre obstacole) și, în final, pentru ca un astfel de text să aibă suficientă consistență ar fi nevoie de fapt de ajustarea și inserarea mascată a Constituției în așa-numita „*Constituție light*”.

O altă alternativă de „plan B” în cazul opțiunii de la stopa procesul de ratificare ar fi un Tratat de la Nisa perfectat (scenariul *Nisa-plus*¹⁷), care este un hibrid între scenariul propus de Baldwin și acela propus de Kwasniewski. El constă în adăugarea în primă instanță a elementelor de noutate fără caracter legal (ministrul de externe, serviciul diplomatic, etc) și, ulterior, a principalelor inovații procedurale care urmăresc sporirea eficienței funcționării Uniunii Europene extinse.

Varianta 2: Ratificarea trebuie să continue în toate statele membre unde procesul nu a fost finalizat.

Alternativa continuării procesului de ratificare - eventual după o „perioadă de reflecție” - prezintă, la fel ca și scenariile prezentate anterior, o serie de dezavantaje. Considerăm însă esențială preponderența avantajelor acestui scenariu și vom încerca să pledăm în favoarea lui. Riscul primordial al reluării procesului de ratificare pornește de la impactul nefast al primelor două rezultate negative asupra celorlalți europeni care vor lua parte la referendumuri, determinând un val de noi respingeri, pe principiul „bulgărelui de zăpadă” sau domino-ului. O astfel de turnură ar compromite definitiv întregul proces și ar face aproape nule șansele de ratificare a tratatului. În contextul unor respingeri repetate, elementele-cheie ale campaniilor de promovare a Constituției ar fi din ce în ce mai lipsite de credibilitate, iar guvernele angajate în organizarea referendumurilor ar fi nevoite să se confrunte cu iminența eșecului înainte chiar ca votul să aibă loc.

Chiar și în eventualitatea optimistă în care cetățenii celorlalte state membre, conștientizând importanța ratificării tratatului, s-ar mobiliza în favoarea acestuia, se impune totuși repetarea referendumurilor în Franța și Olanda, pentru respectarea

¹⁷ S. Kurpas, Should ratification proceed? An assessment of Different Options after the Failed Referenda, iunie 2005, CEPS.

principiului unanimității. Dacă exact același document ar fi prezentat din nou cetățenilor francezi și olandezi pentru a fi votat, gestul guvernanților ar putea fi sancționat și mai aspru. Este o provocare pe care guvernele celor două țări ar fi oarecum îndreptățite să nu o accepte, în cazul în care o evaluare obiectivă ar scoate în evidență riscul unui al doilea eșec.

Trebuie precizat însă faptul că în scenariul continuării ratificării, calendarul procesului poate fi ușor ajustat, perioada de reflecție (deja anunțată) trebuie exploatată la maxim. Procesul poate fi relansat abia după identificarea principalelor puncte slabe în campaniile naționale de promovare a Constituției Europene, apoi elaborarea unor noi strategii bazate pe principiul „combaterii simptomatice” și axate pe demolarea miturilor negative clădite pe un fond de dezinformare. Nu există imperative legate de reluarea imediată a procesului, ci doar condiția respectării intervalului de ratificare care, la acest moment - conform deciziei comune a șefilor de state și de guverne - este prelungit (probabil până la următorul Consiliu European, deci cu încă șase luni). Speculând oportunitățile de dincolo de dificultăți, cel mai mare dintre riscurile la care ne raportăm atunci când analizăm șansele continuării ratificării - riscul mimetismului - ar putea, din contră, să se transforme într-un avantaj esențial: al

mobilizării, fidelității și solidarității pro-constituționale.

Este un scenariu care pare multora utopic, poate fi oricând „acuzat” de lipsă de realism și pragmatism, un act de *don-qui-jotism* constituțional ce are ca reper mai degrabă simbolistica, principiul „Constituției” decât viabilitatea practică a acestui proiect. Să nu uităm însă că orice proiect politic este clădit pe principii, însuși proiectul european - politic și economic deopotrivă - are la bază principiile sale pe care le respectă de o jumătate de secol. Tocmai de aceea, cele mai serioase impasuri ale unui proiect pornesc, în general, de la criza care apare la nivelul principiilor sale fundamentale. Prima rațiune invocată de euro-scepticii care n-au votat tratatul constituțional este chiar *principiul unei Constituții a Europei*, și, abia după, lacunele punctuale din conținutul său. Există puncte de vedere care susțin faptul că o mare parte a francezilor și olandezilor a respins în primul rând sintagma „Constituție Europeană”, o altă parte s-a opus unei idei vagi asupra a ceea ce ar putea să prevadă acest tratat și numai un procent infim de cetățeni europeni și-a bazat critica pe noțiuni fundamentate și clare legate de conținutul documentului.

Revenind la scenariul continuării procesului de ratificare, considerăm că o astfel de opțiune ar contribui foarte bine la reducerea deficitului democratic, una dintre

marile teme dezbătute în etapele de început ale ultimului proces de reformă europeană și, totodată, una dintre mizele elaborării tratatului. Lupta cu deficitul de democrație nu va fi niciodată pe deplin câștigată dacă direcțiile fundamentale pentru care optează liderii Uniunii contrazic principiul democratic.

Declarația 30 pornește de la ideea definitivării procesului de ratificare în *toate cele 25 de state* ale Uniunii Europene și, în funcție de rezultatul final, întrevide dezbateră și punerea în practică a unui potențial „plan B”. Numai după cinci respingeri ale Constituției ar exista, eventual, rațiuni suficiente pentru blocarea definitivă a procesului de ratificare chiar înainte de finalul perioadei de ratificare. Declarația nu menționează *care*, ci numai *câte* state ar putea decide oprirea ratificării tratatului. Evident, nu pot fi ignorate implicațiile și gravitatea respingerii Constituției de către două state fondatoare, printre care Franța, unul dintre arhitecții edificiului european. Acesta e un semnal de alarmă care merită o discuție separată. Chiar și în acest context, *toți* cetățenii Uniunii, fără discriminare, au dreptul să-și exprime opinia - pozitivă sau negativă - în ceea ce privește adoptarea

acestei Constituții. Tratănd în mod diferențiat țările și totodată cetățenii Uniunii s-ar crea în mod automat ierarhii statale, ceea ce n-ar face decât să adâncească și mai mult invocatul deficit de democrație și ar compromite iremediabil credibilitatea proiectului european.

Cum ar mai putea fi atins obiectivul apropierii Uniunii de cetățenii celor 25 de state ale sale dacă marile întrebări legate de viitorul Europei ar fi adresate numai unei anumite părți a acestor cetățeni, pe criteriul - absolut irelevant în acest context - al calendarului ratificării?

Acesta este argumentul esențial pentru alternativa continuării procesului de ratificare, un argument pe care se bazează unele dintre scenariile¹⁸ ce pledează pentru o astfel de evoluție în procesul constituțional. Susținem ideea continuării ratificării în toate celelalte 13 state ale Uniunii, a repetării referendumurilor din Franța și Olanda și credem ca abandonarea integrală și definitivă tratatului este încă prematură. Chiar și după o evaluare obiectivă a riscurilor continuării procesului de ratificare se poate spune că șansele de a readuce cursul evenimentelor pe o traiectorie ascendentă - deși sunt mici - nu sunt nule. Abia după ce au fost epuizate toate

¹⁸ Într-un interviu acordat cotidianului francez *Liberation* în 12 iulie 2005, președintele Parlamentului European, Josep Borrell, afirmă că „ține de o bună metodă democratică continuarea procesului de ratificare pentru a vedea ce crede toată lumea.” (*Constituția Europeană nu a murit!*, interviu cu J. Borrell, trad. Buletin Integrare Europeană Rompres, nr. 28 (221), 13 iulie 2005). De asemenea, o abordare interesantă a scenariilor generate de respingerea Constituției în Franța sau Olanda - cu accent pe avantajele continuării ratificării - prezintă Gian Luigi Tosato (Universitatea Sapienza din Roma) și Ettore Greco (Istituto Affari Internazionali din Roma) în lucrarea *The European Constitution: how to proceed if France or Netherlands votes „no”*.

căile de a promova tratatul, de a explica încă o dată rolul lui și de a face accesibil cetățenilor Europei conținutul acestuia, abia după ce a fost luat „pulsul” adeziunii constituționale în toate cele 25 de state membre, putem avea o imagine clară asupra întregii probleme și

putem oferi un răspuns la întrebarea legată de impasul proiectului politic european. Poate că la capătul așa-numitei „perioade de reflecție” vom asista la actul colectiv de voință politică prin care liderii europeni vor anunța relansarea întregului proces.

Concluzii. *Quo vadis, Europa?*

La momentul actual, Uniunea Europeană prezintă elementele unui impas politic, ale unei crize a reperelor, a principiilor, a lipsei de coordonare și de voință politică a liderilor ei. Conceptul „crizei” sau „impasului” nu este unul extrem pentru că nu îi conferim conotații fataliste. Din contră, identificăm la nivelul acestei crize iminența unei turnuri fundamentale, a regândirii profunde a identității, priorităților și direcțiilor esențiale ale Uniunii Europene *ca uniune a statelor și uniune a cetățenilor*.

Uniunea Europeană are nevoie de o reformă mult mai profundă decât reforma instituțiilor și a modului său de funcționare, acestea fiind doar exigențele inițiale ale complexului proiect al Constituției Europene. Este vorba de o reformă chiar la nivelul proiectului său politic, pornind de la o reconciliere, o balanță echitabilă și stabilă a celor două dimensiuni fundamentale ale Uniunii, aceea politică și aceea economică. Constituția Europeană nu este, nicidecum, panaceul acestor dezechilibre și nici nu poate combate o maladie cauzată de ciocnirea de orgolii naționale, ambiții și priorități diferite. Ratificarea ei este însă primul pas, o etapă esențială și totodată o modalitate de a testa ce, cât și cum înțeleg cetățenii europeni apartenența lor la Uniune. Este o probă necesară indiferent de riscurile pe care le

implică, cu atât mai mult cu cât Constituția Europeană oferă o direcție, anumite repere și reflectă cel mai bine compromisul *diversității* Uniunii în *unitatea* ei.

De aceea, pornind de la serie de scenarii și alternative pentru depășirea actualului impas constituțional, am încercat să prezentăm avantajele continuării procesului de ratificare, după o perioadă de reflecție care ar trebui să se soldeze cu o nouă dinamică a campaniei pro-constituționale. Am făcut apel la mai multe tipuri de argumente în favoarea continuării ratificării:

1. argumentul pragmatic al salvării documentului în integralitatea lui evitând astfel riscul inconsistenței unui *puzzle* constituțional;
2. argumentul politic legat de necesitatea *combaterii deficitului de democrație* care caracterizează raportul din Uniune și cetățenii ei;
3. argumentul legal al conformității cu *Declarația 30 (IV-443 din Protocoloale și anexe)* care prevede continuarea procesului.

Dificultățile ratificării Constituției și acordul privind bugetul Uniunii pentru intervalul 2007-2013 sunt două provocări majore cu care se va confrunta Uniunea Europeană în perioada următoare. Președinția britanică care a început la 1 iulie 2005 este prima etapă în soluționarea acestor probleme sensibile, iar premierul Tony Blair

are responsabilitatea de a da un impuls și de a imprima un ritm în negocierile controversate privind bugetul Uniunii, reforma economică, reforma constituțională și, nu în ultimul rând, în discuțiile legate de extindere. Discursul prin care Blair a anunțat prioritățile Președinției britanice în plenul Parlamentului European a generat o gamă cât se poate de variată de reacții și comentarii. Totuși, el conține un apel clar la reformă radicală lansat de premierul britanic, precum și exprimarea disponibilității - condiționate de reforma PAC și reorientarea economiei către o economie de piață mai liberală - de a accepta un compromis privind bugetul și de a reconsidera problema rabatului britanic.

Se invocă din ce în ce mai des și se așteaptă foarte mult de la virtuțile pragmatismului britanic. Într-un interviu acordat cotidianului spaniol *El Pais*, Blair pare să nu fi eliminat definitiv posibilitatea revenirii la Constituția Europeană, dar menționează importanța momentului, a contextului politic și necesitatea unei raportări diferite la această problemă, pornind dinspre cetățenii Europei și nevoile lor:

„Cred în continuare că tratatul constituțional reprezintă un ansamblu de norme înțelepte. Într-un anumit moment, Europa va trebui să se întoarcă la acesta. Nu

cred ca oamenii ar vota împotriva Constituției zicând *nu pot accepta art. 1-35*, nu este cazul. Contextul politic nu era bun pentru Europa. Trebuie să reconectăm Europa cu nevoile cetățenilor săi.”¹⁹

Pentru a-și face un loc pe agenda Președinției britanice, Constituția Europeană ar trebui să convingă echipa lui Blair că, direct sau indirect, documentul ar putea contribui la această reconectare a Europei la nevoile cetățenilor ei și ar avea un aport esențial la reformarea dimensiunii economice a Uniunii, adevărata prioritate a agendei britanice. Un astfel de impact al problematicii constituționale asupra setului de priorități deja exprimate de către Președinția britanică este puțin probabil, așteptările legate de relansarea procesului constituțional fiind, încă de acum, redirecționate către Președinția austriacă ce va debuta în ianuarie 2006.

Interesant este însă faptul că, deși Austria se numără printre țările ratificatoare, iar cancelarul Wolfgang Schüssel încurajează continuarea procesului de ratificare, argumentul esențial al atitudinii sale pro-constituționale nu este neapărat încrederea în forța reformatoare și în eficacitatea documentului, ci este mai degrabă respectul pentru caracterul simbolic al Constituției în ceea ce privește unitatea politică europeană.

¹⁹ „Trebuie să reconectăm Europa cu nevoile cetățenilor săi”, interviu cu premierul britanic Tony Blair, publicat în *El Pais* (trad. Buletin Integrare Europeană Rompres, nr. 26 (219), 29 iunie 2005).

După cum afirmă într-un interviu publicat în ziarul german *Bild am Sonntag*²⁰, cancelarul Schüssel nu consideră ca tratatul este esențial sau indispensabil pentru funcționarea în condiții optime a Uniunii Europene: „Constituția este, momentan, în stare de hibernare, iar dacă se va mai trezi, sperăm aceasta, rămâne de văzut...”

Pentru ceea ce cancelarul Schüssel numește „hibernare”, oficialii europeni folosesc sintagma „pauză de reflecție” și, dincolo de aparența semantică a inerției și pasivității, ar trebui să prevaleze ideea unei „înghețări” dinamice și constructive pentru că, așa cum reiese din Declarația liderilor europeni la Consiliul European de la Bruxelles, stadiul reflexiv este un apel la dezbatere și dialog atât la nivel național, cât și european.

În calitate de președinte în exercițiu al Uniunii Europene, Blair nu a făcut însă publică nici o sugestie legată de modul în care s-ar putea desfășura aceste discuții, prin urmare avem momentan repere destul de vagi despre un răspuns concret la acest apel de a dezbate problema constituțională. Singurele reacții și propuneri legate de derularea etapei de reflecție au venit din partea reprezentanților statelor care au respins Constituția: președintele Jacques Chirac a convocat un summit european special

consacrat Constituției Europene, iar premierul olandez Jan Peter Balkenende a sugerat organizarea unei conferințe privind tema subsidiarității.²¹

Care ar putea fi contextul politic în măsură să influențeze opțiunile de direcție ale Uniunii în perioada imediat următoare? Se vorbește tot mai mult despre posibila ieșire de pe scena politică a doi lideri importanți: cancelarul Schroeder, spre finalul acestui an, și președintele Chirac, după alegerile prezidențiale din 2007. Ar putea fi o schimbare cu implicații importante, care ar aduce elemente noi atât la nivelul parteneriatului franco-german, cât și la nivelul noilor raporturi, alianțe și parteneriate europene. Britanicii mizează pe deschiderea Angelei Merkel - în eventualitatea preluării funcției de cancelar federal - pentru o economie mai liberală, descentralizată și speră totodată că noua figură de la Palatul Elysée va fi mai puțin rigidă în abordarea tradițional etatistă și protecționistă a chestiunilor economice.

Un asemenea parteneriat între Londra-Paris-Berlin ar putea să întâmpine însă ceva dificultăți în identificarea unei viziuni comune privind tematica extinderii. Este posibil ca interesul cu care tratează Blair obiectivul extinderii să nu aibă aceeași rezonanță la Berlin și poate nici la Paris.

²⁰ Mențiunea legată de declarația cancelarului austriac W. Schüssel pentru ziarul german *Bild am Sonntag* este preluată din Buletinul Integrare Europeană Rompres nr. 28 (221), 13 iulie 2005.

²¹ „The UK Presidency of the EU” ([Juncker and Blair are polls apart on Europe](#)), în *European Voice*, 30 iunie-6 iulie 2005.

Chiar și în Polonia, unul dintre partenerii fideli al Regatului Unit, alegerile generale din septembrie 2005 și acelea prezidențiale din octombrie ar putea aduce în prim-planul scenei politice interne un parlament și un președinte cu orientări de dreapta și mai populiste care vor manifesta poate o reticență sporită față de chestiunea extinderii.

Deși nu am acordat o atenție specială **temei extinderii** și modului în care acest proces ar putea fi influențat de actuala criză europeană, vom puncta câteva idei în contextul mai larg al întrebării referitoare la viitoarele orientări ale Uniunii. Oficialii europeni insistă asupra faptului că extinderea trebuie să continue în pofida confuziei care caracterizează climatul politic european în aceste momente. În cadrul unei dezbateri organizate de European Policy Centre, la 20 iunie 2005, comisarul pentru extindere Olli Rehn a vorbit despre un „plan C” al extinderii, bazat pe trei principii: *consolidarea* Uniunii, *condiționarea* aderării noilor state prin exigența îndeplinirii integrale a angajamentelor asumate și *comunicarea* cu cetățenii din țările candidate și statele membre.

Dincolo însă de declarațiile încurajatoare ale liderilor europeni extinderea rămâne o temă controversată. Impasul constituțional ridică și mai multe întrebări asupra implicațiilor șocului ultimei mari extinderi și asupra reacțiilor vechilor membri

în fața provocărilor unei Uniuni cu 25 de state și, mai mult, chiar 27 sau 29. Dificultățile cu care se confruntă Uniunea la un an de la extinderea cu 10 state noi accentuează temerile și îndoielile legate de avantajele acestui proces și, atât guvernele unora dintre statele membre, cât și cetățenii acestora manifestă rezerve din ce în ce mai mari față de scenariul continuării lărgirii. De altfel, ideea extinderii percepute ca pericol și, în particular, chestiunea aderării Turciei la Uniunea Europeană au fost două dintre argumentele forte în campania dusă de opoziția Constituției Europene. Din ce în ce mai multe guverne europene (Franța, Austria, Germania) își pun problema organizării unor referendumuri legate de aderarea noilor state, mai ales în eventualitatea integrării Turciei, și fac deja demersuri în acest sens.

Adepii extinderii insistă să prezinte avantajele acestui scenariu prevalându-se de elementele pozitive ale unei „povești de succes” care a conferit un caracter inedit construcției europene. Ideea aportului extinderii la stabilitatea economică și politică a continentului, consolidarea rolului și a vizibilității Uniunii Europene pe scena mondială sunt numai două dintre argumentele celor care pledează pentru includerea în sistemul european a noilor aspiranți precum Croația, Turcia, statele din Balcani și unele dintre fostele republici sovietice. Decizia de stopare a lărgirii ar elimina automat obiectivele pe care le

urmăresc țările aspirante la statutul de membru al Uniunii și ar descuraja eforturile de reformă internă la nivel politic și economic, ar compromite fragila stabilitate câștigată după mult timp de aceste state, ceea ce ar avea repercusiuni atât asupra stabilității regionale, cât și a întregului continent.

Chiar și în eventualitatea creșterii exigențelor pentru aderarea viitoarelor state, analiștii și politicienii care susțin scenariul continuării extinderii caută alternative și propun modele de reformare politică și instituțională care să permită adaptarea Uniunii la cerințele acestor evoluții. Reapar din ce în ce mai frecvent în discuție conceptele „Europei cu mai multe viteze”, „Europei cu geometrie variabilă” etc. care, mizând pe atu-urile flexibilității unor parteneriate conjuncturale strategice și pe avantajele cooperărilor avansate în anumite domenii și politici, ar putea salva perspectiva extinderii chiar și în condițiile unor viziuni, priorități, obiective și interese naționale distincte de la o țară la alta, din ce în ce mai puțin convergente și mai adaptabile la o traiectorie europeană comună.

Către cel de-al doilea „C” - al *condiționării* - tradus prin respectarea obligațiilor și îndeplinirea exigențelor, s-a îndreptat și atenția opiniei publice din România și a reprezentanților mediului politic atunci când s-a pus problema impactului crizei europene asupra integrării

României. Ministrul de externe Mihai-Răzvan Ungureanu consideră că eșecul procesului constituțional nu poate avea implicații negative asupra calendarului de aderare a României pentru că ratificarea Tratatului de Aderare și ratificarea Constituției Europene sunt două dosare diferite din punct de vedere juridic și politic. Însă, în ceea ce privește creșterea exigenței climatului politic, atrage atenția asupra eventualității unei „monitorizări mai stricte a îndeplinirii angajamentelor noastre, astfel încât să demonstrăm faptul că aderarea noastră face parte din *soluția* la probleme mai generale percepute de un anumit segment al cetățenilor europeni.”²²

O altă abordare a impactului dificultăților procesului de ratificare asupra calendarului de integrare a României oferă Adrian Severin, fost reprezentant al României la Convenția Europeană și unul dintre liderii români de opinie în campania privind Constituția Europeană. Pe o linie comună, Adrian Severin semnalează, de asemenea, riscul ca o exigență sporită din partea Uniunii Europene în evaluarea gradului de îndeplinire a angajamentelor României să ducă la punerea în mișcare a clauzei de salvagardare și deci la amânarea cu cel puțin un an a integrării. În ceea ce privește opțiunile de politică externă a României, Severin acordă o atenție deosebită aspectelor definerii unei strategii

²² *Revista 22*, nr. 796, 7-13 iunie 2005, *Dosar: Bătălia pentru Europa*.

alternative în așteptarea clarificării problemelor cu care se confruntă Uniunea Europeană. El sugerează fundamentarea unei astfel de strategii pe revigorarea unui parteneriat româno-german, în condițiile în care Franța are actualmente ca priorități recuperarea capitalului de imagine pierdut după referendum și redobândirea unei poziții stabile și influente în cadrul Uniunii. Severin merge și mai departe cu scenariul conturării de noi alianțe pe scena internațională și vede România angajată într-un parteneriat transatlantic solid și, simultan, situându-se pragmatic pe traiectoria unei posibile alianțe între Rusia și Germania: „E limpede că slăbiciunea Uniunii Europene mi-e teamă și n-aș vrea să vorbesc deocamdată despre declinul UE dar, în orice caz, atingerea limitelor istorice ale UE va activa sau, dacă vreți, va reactiva o încercare de Antanta germano-rusă. Și, din acest punct de vedere, România nu trebuie să fie prinsă la mijloc în cazul apariției unei asemenea Antante. Desigur, România cred că va trebui cu abilitate să facă în așa fel încât asemenea Antantă să nu fie antiamericană. Este esențial pentru noi să păstrăm legătura transatlantică, alături de o relație constructivă și bine structurată cu un posibil tandem Berlin-Moscova”.²³

În așteptarea unui „plan B” sau direcții sugerate de oficialii de la Bruxelles,

responsabilitatea pentru gestionarea impasului ratificării Constituției revine aproape integral reprezentanților politici interne din fiecare stat membru. Deși majoritatea actorilor-cheie ai procesului de ratificare încearcă să asigure un climat favorabil Constituției, atitudinea predominant pozitivă și încurajatoare a acestora nu este suficientă pentru a depășiarea tuturor obstacolelor din calea ratificării: creșterea vizibilității și forței curentului euro-sceptic, ignoranța și dezinteresul cetățenilor, demitizarea valorilor europene.

Consolidarea euro-democrației prin sporirea rolului parlamentelor naționale și al Parlamentului European, prin dinamizarea conceptului de cetățenie europeană o dată cu introducerea în tratat a noului drept de inițiativă a fost un obiectiv esențial care a ghidat în permanență procesul de elaborare a proiectului constituțional. Se pare însă că nu au fost suficiente eforturile de a oferi transparență și accesibilitate procesului de redactare a documentului constituțional apelând la metoda Convenției ca etapă pregătitoare a CIG și încercând chiar implicarea în acest proces a reprezentanților societății civile și a asociațiilor profesionale.

În mod aproape paradoxal, unul dintre temeiurile elaborării tratatului constituțional a fost chiar intenția de a stopa demitizarea valorilor comunitare și de a

²³ *Revista 22*, nr. 796, 7-13 iunie 2005, *Dosar: Bătălia pentru Europa*.

readuce cetățeanul *aproape* de toate simbolurile și realitățile europene. În ce măsură instrumentul creat pentru a învinge aceste provocări va reuși să-și înfrunte

propriul *raison d'être* și să-și câștige dreptul de intra în vigoare rămâne de văzut în următorii ani.

Referințe bibliografice:

- Baldwin, Richard - *Plan B*, CEPS Policy Brief, no 74, iunie 2005.
- Blair, Tony - *Discurs rostit în cadrul Parlamentului European*, 23 iunie 2005.
- Closa Montero, Carlos - *The Ratification of the Constitution of the EU: A Minefield*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Closa Montero, Carlos - *Ratifying the EU Constitution: Referendums and Their Implications*, The Brookings Institution, Washington DC, noiembrie 2004.
- *Construcția constituțională într-o Uniune Europeană extinsă* - volum colectiv editat de ARSIE/RECSA, octombrie 2004.
- Corbett, Richard - *The European constitution: A Business Case*, „The EU Reporter”, ianuarie 2005.
- Crum, Ben - *Let the naysayers sort out their positions while ratification proceed*, Vrije Universiteit Amsterdam, iunie 2005
- Delattre Lucas, Koopmann Martin - *Faire Aimer l'Europe*, DGAP Berlin, iunie 2005
- Grant, Charles - *If Britain Votes No...*, CER Bulletin 36, iunie/iulie 2004.
- Grant, Charles - *What is the British vote No?*, Foreign Affairs, mai/iunie 2005.
- Grant, Charles - *Si le France rejette le traité, il ne se passera rien*, Libération, 21-22 mai 2005.
- Grant, Charles - *Europe Beyond the Referendums*, CER Bulletin, nr. 42, iunie/iulie 2005.
- Hughes, Kirsty - *The British Debate on the EU Constitution: Can the Referendum be Won?*, Birkbeck College & London School of Economics, ianuarie 2005.
- *Is the future enlargement of the EU in peril?*, Event Report European Policy Centre, 20 iunie 2005
- Juncker, Jean-Claude - *Discurs privind rezultatele Președinției luxemburgheze rostit în fața Parlamentului European*, 22 iunie 2005.
- Keohane, Daniel - *A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty*, Centre for European Reform Briefing Note, octombrie 2004.
- Kurpas, Sebastian - *Should ratification proceed? An Assessment of Different Options after the Failed Referenda*, CEPS Policy Brief nr. 75, iunie 2005.
- Kurpas Sebastian, Mayer C., Gialoglu K. - *After the Elections and before the Constitutional Referenda*, CEPS Policy Brief nr. 55, CEPS, iulie 2004.
- Kurpas Sebastian, Incerti Marco, Schonlau Justus - *What Prospects for the European Constitutional Treaty?*, EPIN Working Paper 12, ianuarie 2005, CEPS.

- Kurpas Sebastian, Incerti Marco, Schonlau Justus, De Clerk Julia - *Update on the Ratification Monitor. What Prospects for the European Constitutional Treaty?*, EPIN Working Paper 1, mai 2005, CEPS.
- Kurpas, Sebastian - *What could be saved from the European Constitution if Ratification fails? The Problem with a „Plan B”*, CEPS, mai 2005.
- Leonard, Mark - *Europe will survive a French Non*, Foreign Policy, aprilie 2005.
- Murray, Alasdair - *When the Dust Settles*, Centre for European Reform Bulletin, nr. 42, iunie/iulie 2005.
- Palmer, John - *A European Treaty Wounded: A European Union Disoriented*, European Policy Centre, mai 2005.
- Palmer, John - *„The European Union is not in crisis, it is in deep crisis!”*, European Policy Centre, iunie 2005.
- *Romania and the EU Enlargement. Debates organized by EIR in 2003*, ed. Institutul European din România, septembrie 2004.
- Rossi, Serena Lucia - *What if the Constitutional Treaty is not ratified?*, European Policy Centre, iunie 2004.
- Tosato Gian Luigi, Greco Ettore - *The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck*, Istituto Affari Internazionali, noiembrie 2004.
- Tosato Gian Luigi, Greco Ettore - *The European Constitution: How to Proceed if France or Netherlands votes NO*, Istituto Affari Internazionali, iunie 2005.
- Revista 22, *Dosar: Bătălia pentru Europa*, 7-13 iunie 2005.
- *Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, trad. și editat de Institutul European din România, 2004.
- *The Future Constitutional Treaty. First Results*, Special Eurobarometer 214 - ianuarie 2005, DG Press & Communication, Comisia Europeană.



**INSTITUTUL EUROPEAN DIN
ROMÂNIA**



UNIUNEA EUROPEANĂ