

Rezumatul tezei de doctorat "Cetățenia europeană – O perspectivă federalistă"

Doctorand: Ciprian Ionuț Cioroianu

Conducător Științific: Prof. Univ. Dr. Dan Claudiu Dănișor

Obiectivul prezentului studiu îl constituie înfățișarea Europei Unite în imaginea unei Federații de state – națiuni, prin analiza implicațiilor cetățeniei europene asupra condiției persoanei – cetățean în spațiul Uniunii, precum și în ce privește configurarea sistemului politico – juridic unional. Terminologia aleasă – <<Federație de state naționale>> – denotă legarea proiectului european de filosofia federalistă, dar în același timp diferențierea acestuia de ceea ce am putea denumi sistemele federaliste clasice, specifice statelor federale contemporane. În același timp, privilegierea sintagmei <<Europa Unită>> vine în sensul unei mai bune diferențieri conceptuale între Uniunea Europeană (ca personificare juridică a nivelului instituțional – politic federal) și ansamblul sistemic alcătuit din cea dintâi, laolaltă cu statele membre, precum și cetățeniei europeni.

Consider că analiza cetățeniei europene dintr-o perspectivă federalistă este folositoare pentru mai buna înțelegere a structurării și funcționării Europei Unite, precum și a eventualei finalități a proiectului european. Într-o perioadă în care constituționalismul este marcat de clivajul între individualismul liberal și comunitarism, federalismul poate realiza o sinteză a acestor două curente, oferind un răspuns pentru tot mai acuta problemă a coexistenței diferitelor comunități, de la nivelul infra către cel supranațional, într-o societate umană din ce în ce mai globalizată și globalizantă.

Federalismul reprezintă unitate în diversitate, îndeosebi într-o accepțiune colectivă a noțiunii. Privind unitatea în diversitate exclusiv în dimensiunea sa individuală, cu greu am putea descoperi vreo diferență sensibilă între o Federație și un stat (unitar, fie el și regionalizat): ambele ar proiecta diversitatea în sfera societății civile, postulând indivizibilitatea poporului în sfera publică. Federația – ca instituționalizare a pluralismului – presupune însă drept elemente constitutive atât cetățeniei, priviți în individualitatea lor, cât și comunitățile naționale preexistente asocierii. Respectarea identităților naționale trebuie înțeleasă prin urmare ca unul dintre obiectivele majore ale Federației, adevărată finalitate a proiectului federalist comun. Federalismul este așadar o instituționalizare a diversității în sens colectiv, prin recunoașterea (co)existenței mai multor comunități politico – juridice în cadrul Federației. Iar cetățenia va juca în orice sistem federalist un rol primordial în determinarea acestor comunități, fie că discutăm de cele constitutive (federate) ori cea (federală) constituită.

Provocarea federalismului o constituie tocmai păstrarea unității în diversitate de-a lungul existenței proiectului federal, menținerea echilibrului dintre tendințele centripetă și centrifugă ce tind să caracterizeze sistemele politico – instituționale federaliste, așa încât noțiuni precum poporul constituant, poporul constituit sau națiunea să existe într-o manieră multistratificată. Practic, federalismul înseamnă coexistență în interdependență, fără ca nivelul instituțional – politic federal să-și subordoneze pe cele federate, sau mai bine spus fără ca o anumită identitate instituționalizată să capete o relevanță îndeajuns de mare pentru indivizii – cetățeni, încât să conducă la dispariția ideii de unitate în diversitate.

Realitatea sistemelor federaliste contemporane denotă însă o tendință centralizatoare, o adevărată <<etatizare>> a Federației, în urma căreia palierul federal capătă o relevanță crescândă, nu doar sub aspect juridic – instituțional, ci și în plan identitar. Tot mai mult, statul federal devine elementul principal de referință în construirea identității individului – cetățean. Tendința se traduce prin atrofierea noțiunii de cetățenie în cadrul statelor federate, până la transformarea acesteia într-un statut eminent simbolic (acolo unde nu se întâmplă să dispară cu totul). Implicit, noțiuni precum suveranitatea ori puterea constituantă ajung să fie percepute prin prisma cadrelor conceptuale specifice statului unitar, numai astfel putându-se justifica, spre exemplu, afirmația că orice *"stat federal, vechi sau nou, (...) presupune suprema autoritate și suveranitate a demos-ului său federal"*¹, mai exact *"suveranitatea și autoritatea formală a poporului reunit [la nivel federal] ca și putere constituantă este mai mare decât orice altă expresie a suveranității din cadrul polis-ului, și prin urmare, [este] suprema autoritate a constituției, incluzând principiile sale federale"*². Sistemul federalist supraviețuiește la nivelul arhitecturii instituțional – juridice, dar pierde în bună măsură diversitatea comunităților constitutive, în planul substratului cultural – identitar. Din această perspectivă, statele federale contemporane descriu o relativă îndepărtare de la filosofia federalistă veritabilă.

Proiectul de integrare paneuropeană poate antrena revalorizarea dimensiunii colective, comunitariste a federalismului, reiterarea ideii coexistenței unor identități multiple în interiorul spațiului federal, venind să reconfirme – ulterior unei evoluții practice ce tinde să argumenteze mai degrabă contrariul – faptul că *"sensul profund al aventurii federale, este acela de a transforma în comunitate politică ansamblul diferitelor componente federate, în același timp salvagardând loialitatea inițială a indivizilor față de statul membru"*³. În acest sens, cetățenia europeană concură la un proces de raționalizare a identității persoanei, în urma căruia afilierea multiplă a cetățeanului în interiorul unui spațiu federal ajunge să fie înțeleasă ca o necesitate. Rezultanta la nivelul ansamblului sistemic federalist o

¹ J.H.H. Weiler, *Fischer: The Dark Side. Epilogue*, în *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? – Responses to Joschka Fischer*, Eds. Christian Joerges, Yves Mény & J.H.H. Weiler, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the European University Institute, Florence, Harvard Law School, Cambridge, MA., p. 239.

² Idem.

³ Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, p. 230.

constituie *"un concept compozit și multi-fațetat asupra cetățeniei, care leagă laolaltă diferitele niveluri și diferitele sfere în care indivizii revendică drepturi cetățenești"*⁴ și își cultivă identități publice multiple.

Procesului de integrare europeană nu-i este străină o natură paradoxală. El nu ar fi fost posibil fără ca statele membre să renunțe la exercițiul anumitor competențe ce aparțin sferei suveranității. Prin amploarea și mai ales natura atribuțiilor dobândite, Comunitățile Europene transgresează, destul de repede în dezvoltarea lor, cadrele tradiționale ale organizațiilor interguvernamentale, devenind – în cuvintele Curții de Justiție de la Luxembourg – *"o nouă ordine juridică de drept internațional"*⁵ ce implică *"o limitare definitivă a drepturilor (...) suverane [ale statelor], asupra căreia [acestea] nu ar putea prevala un act unilateral ulterior, incompatibil cu noțiunea de Comunitate"*⁶. Mai mult, chiar primul articol al Tratatului privind Uniunea Europeană stabilește *telos*-ul integrării ca fiind crearea *"unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei"*. Cât de profund poate fi însă <<tot mai profund>>, pentru ca uniunea în cauză să rămână una *"între popoarele Europei"*?... Mai ales dacă interpretăm art. 1 TUE în corelație cu art. 4, ce obligă Uniunea să respecte identitățile naționale ale statelor membre, inerente structurilor lor fundamentale politice și constituționale. Paradoxul se naște între un proces aparent continuu de punere în chestiune a *status quo*-ului politico – juridic, către o finalitate obscură, și imperativul respectării unuia dintre elementele esențiale ale acestui *status quo*-u: națiunile Europei Unite.

Cetățenia europeană, fie că o privim ca rezultanta evoluției graduale din ultimele șase decenii, fie că o percepem ca pe un salt calitativ, reprezintă – pentru a folosi terminologia aceluiași art. 1 TUE – *"o nouă etapă"* în procesul amintit. Studiul acesteia are relevanță atât dintr-o perspectivă individualistă, cât și într-o abordare comunitaristă. Nu doar sfera drepturilor și libertăților individuale prezintă interes, ci și implicațiile instituirii cetățeniei europene asupra funcționării sistemului instituțional – politic al Uniunii. Este de asemenea importantă dimensiunea identitară a cetățeniei europene, capacitatea acesteia de a transforma modul în care individul – cetățean își construiește propria identitate politico – juridică într-un spațiu caracterizat prin diluarea granițelor interne și a relevanței atașate identităților naționale, dominante în perspectivă istorică. Ne putem reprezenta cetățenia europeană ca unul dintre mijloacele predilecte pentru păstrarea unității în diversitate în cadrul unei Europe Unite percepută în imaginea unei Federații de state – națiune.

În cadrul unui capitol introductiv, problematica este plasată într-o perspectivă istorică, printr-o scurtă analiză a conceptului de cetățenie în tradiția europeană și trecând în

⁴ Jo Shaw, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, EUI Working Paper RSCAS 2010/60; a se vedea de asemenea Samantha Besson & Andre Utzinger, *Toward European Citizenship*, *Journal of Social Philosophy*, vol. 39, nr. 2, 2008, p. 185 – 208.

⁵ CEJ, Cauza 26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

⁶ CEJ, Cauza 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585.

revistă de asemenea evoluțiile – din cadrul Comunităților Europene – ce au condus la instituirea oficială a cetățeniei Uniunii, odată cu Tratatul de la Maastricht.

Mergând pe firul distincției individual – colectiv, o primă parte a tezei își propune analiza drepturilor și libertăților recunoscute cetățenilor europeni, precum și impactul cetățeniei europene asupra modului în care percepem unele dintre valorile fundamentale recunoscute prin art. 2 TUE. Din perspectiva demnității, privită *”ca valoare supremă (...) [ce] se opune (...) atât diferențierilor în vederea excluderii, cât și identității asimilaționiste”*⁷, se remarcă reducerea discrepanței existentă între principiile de includere și de excludere asociate în mod tradițional conceptului de cetățenie. Concomitent, cetățenia europeană tinde către recuperarea unui sens colectiv al demnității, contribuind la construirea federalismului ca *”un principiu (...) de recunoaștere și de prezervare în cadrul unui tot unitar a diversității colectivităților și a drepturilor lor specifice, care sunt în concurență și în complementaritate cu cele ale indivizilor”*⁸.

În planul egalității și cel al libertăților individuale, cetățenia europeană se constituie într-o bună exemplificare a conceptului de inter-cetățenie federativă – *”principiul general de nediscriminare între resortisanții statelor membre ale aceleiași Federații (...) [ce] impune statului membru al unei Federații să trateze orice resortisant al unui alt stat membru după aceleași condiții ca și propriii cetățeni”*⁹ în domeniile rezervate reglementării dreptului federal, ori după cum prevede art. 18 TFUE, *”în domeniul de aplicare a Tratatelor”*. Găsim aplicații ale acestei reguli în materia tuturor drepturilor recunoscute resortisanților europeni, decuplarea unora dintre ele de factorul economic (cum s-a întâmplat, spre exemplu, în cazul libertății de circulație și stabilire a reședinței) trebuind percepută ca reflexul gradualei apropieri de conceptul inter-cetățeniei federative. Cu atât mai mult, prin efectul jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii se tinde către închegarea unei veritabile sfere a drepturilor și libertăților individuale la nivel european, apropiind astfel cetățenia europeană de ceea ce T.H. Marshall numea *”calitatea deplină de membru al unei comunități”*¹⁰ și justificând afirmația instanței de la Luxembourg conform căreia cetățenia europeană este *”destinată să devină statutul fundamental al naționalilor statelor membre”*¹¹. În cadrul analizei, o atenție separată este acordată drepturilor civile, socio – economice și celor politice. Îndeosebi această din urmă categorie prezintă importanță, procesul de integrare reprezentând un veritabil proiect comun de viitor al europenilor, aflat într-o dependență directă de exercițiul libertății – participare.

⁷ Dan Claudiu Dănișor, *Constituția României comentată*, Universul Juridic, București, 2009, p. 51.

⁸ Bruno Theret, *Du principe fédéral a une typologie des fédérations*, în *Le fédéralisme dans tous ses Etats*, p. 111 – 112., citat în Olivier Beaud, *Théorie...*, op. cit., p. 198.

⁹ Olivier Beaud, *Théorie...*, op. cit., p. 224.

¹⁰ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, citat în Jo Shaw, *The Interpretation of European Union Citizenship*, *The Modern Law Review*, Vol. 61, 1998, nr. 3, p. 293-317, p. 297.

¹¹ Cauza C-184/99 Grzelczyk vs. Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-La-Neuve [2001] ECR-I 6193 [31].

Trecând de la individual către colectiv, o a doua parte a tezei are drept obiect abordarea proiectului european într-o perspectivă sistemică, analizate fiind concepte precum suveranitatea, puterea constituantă și democrația reprezentativă în contextul Europei Unite, prin prisma schimbărilor pe care cetățenia europeană le-a adus ori le poate antrena în viitor. Abordarea problemei dintr-o perspectivă federalistă ne permite să discernem elementele de originalitate proprii sistemului european, deosebindu-l pe acesta de cele federaliste clasice. O atenție suplimentară este acordată noțiunii de reprezentativitate în contextul alegerilor pentru Parlamentul European.

Evoluțiile jurisprudențiale din materia cetățeniei Uniunii lasă să se întrevadă o alternativă europeană la noțiunea clasică de suveranitate. Chiar dacă, în conformitate cu Tratatul, statele membre rămân singurele îndreptățite să determine sfera propriilor cetățeni, ele trebuie să exercite această competență în acord cu exigențele dreptului european, stabilite acum de către Curtea de Justiție a Uniunii¹². Dacă nu putem discuta (încă) de o veritabilă partajare a competenței decizionale în această privință, simpla ingerință a Uniunii în această atribuție a statelor membre reprezintă semnul unei noi maniere de gândire a titularului suveranității, ale cărei implicații pot atinge sfera sursei suveranității.

În logica unei Federații de state – națiuni, imaginea clasică a suveranității cedează locul, într-o primă abordare noțiunii de autonomie, înțeleasă drept capacitatea recunoscută fiecărei comunități a Federației (cele constitutive, precum și cea constituită) de a-și determina propria identitate constituțională și politică, în conformitate cu voința societății în cauză. Apoi, în raporturile dintre comunitățile constitutive, ori dintre acestea și comunitatea paneuropeană, suveranitatea poate fi înțeleasă ca <<autoritate transformatoare reciprocă>>, noțiunea desemnând capacitatea și îndreptățirea fiecărui nivel instituțional – politic de a influența într-o manieră substanțială acele *"domenii esențiale de acțiune formativă democratică"*¹³ ce nu aparțin *de jure* competențelor proprii. Cu alte cuvinte, puterea și dreptul fiecărei comunități a Federației de a afecta identitatea juridică și politică, socială și culturală a celorlalte, în limitele ce rezultă expres ori implicit din constituția federativă în sens material.

Evoluțiile din materia suveranității au relevanță și din perspectiva problematicii unei eventuale autorități ultime în cadrul sistemului federativ, așa-numita *Kompetenz-Kompetenz*. În abordarea clasică se poate argumenta că orice *"stat federal, vechi sau nou, (...) presupune suprema autoritate și suveranitate a demos-ului său federal"*¹⁴, mai exact

¹² A se vedea în acest sens, decizia din cauza Janko Rottman c. Freistaat Bayern, C-135/08, precitată.

¹³ Curtea Federală Constituțională a Germaniei, Decizia din 30 iunie 2009, 2BvE 2/08, parag. 249.

¹⁴ J.H.H. Weiler, *Fischer: The Dark Side. Epilogue*, în *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? – Responses to Joschka Fischer*, Eds. Christian Joerges, Yves Mény & J.H.H. Weiler, The Robert Schuman Centre

*"suveranitatea și autoritatea formală a poporului reunit [la nivel federal] ca și putere constituantă este mai mare decât orice altă expresie a suveranității din cadrul polis-ului, și prin urmare, [este] suprema autoritate a constituției, incluzând principiile sale federale"*¹⁵.

Din perspectiva federalistă europeană, abordarea tradițională ierarhică tinde să cedeze locul pentru așa-numita *"relație de cooperare"* la care trimitea Curtea de la Karlsruhe¹⁶, aplicabilă raporturilor dintre Curtea de Justiție a Uniunii și instanțele constituționale naționale, lăsând să se înțeleagă absența unui centru și a unei autorități ultime. Rezultanta va fi un sistem de afilieri de natură cetățenească, coexistând fără ca vreunul dintre cele două niveluri (european sau național) să fie golit de conținut. Libertatea statelor membre în a-și determina sfera cetățenilor nu mai este așadar una absolută, fie și numai dacă ne gândim că suveranitatea acestora trebuie exercitată în spiritul cooperării loiale, la care trimite art. 4 alin. (3) TUE. Însă, același art. 4 TUE, impunând identitățile naționale drept limită pentru expansiunea dreptului european, fixează implicit și granițele cetățeniei Uniunii în raport cu cele naționale, cărora nu li se poate substitui și față de care rămâne într-un raport de complementaritate. De asemenea, importanța acordată identităților naționale face greu de justificat o eventuală decuplare a cetățeniei europene de cele ale statelor membre. În sensul unei uniuni *"între popoarele Europei"*¹⁷ și în acord cu perspectiva unei Federații de state – națiuni, nu putem avea cetățeni europeni ce nu sunt în același timp și resortisanți ai unui stat membru.

Subsecvent noțiunii de suveranitate, abordarea sistemică a Europei Unite prin prisma implicațiilor cetățeniei europene nu poate rămâne străină de analiza conceptului de popor, atât în calitatea sa de autoritate ori putere constituantă, cât și în sensul unei puteri constituite. Perspectiva federalistă implică o anumită manieră de structurare internă a poporului de la nivel federal. În cazul statelor unitare poporul trebuie gândit *"în unitate nediferențiată, potrivit principiului egalității"*, chiar dacă expresia îi aparține instanței constituționale dintr-un stat federal, Germania¹⁸. Poporul este deci considerat *"ca un tot omogen și acționând prin intermediul unui vot strict majoritar"*¹⁹. Sistemele federative nu abandonează această modalitate de reprezentare a poporului, însă, pe lângă cetățeni priviți în mod individual, adaugă drept elemente constitutive ale Federației și statele federate, implicit comunitățile politice subiacente acestora. Are loc așadar o dedublare conceptuală a

for Advanced Studies at the European University Institute, Florence, Harvard Law School, Cambridge, MA., p. 239.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Franz C. Mayer, *Multilevel Constitutional Jurisdiction*, în Armin von Bogdandy & Jürgen Bast (ed.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing Ltd & Verlag CH Beck, Oxford, Munchen, 2009, p. 426; *Entscheidungen der Bundesverfassungsgerichts*, 89, 155, 175 & summary nr. 7, Maastricht.

¹⁷ Art. 1 TUE.

¹⁸ Curtea Federală Constituțională a Germaniei, Decizia din 30 iunie 2009, 2BvE 2/08, parag. 280.

¹⁹ O. Beaud, *Propos sceptiques sur la légitimité d'un referendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel*, în Andreas Auer, Jean-François Flauss, *Le referendum européen*, Actes du colloque international de Strasbourg, 21 – 22 feb. 1997, Bruylant – Bruxelles, 1997, p. 168.

persoanei – cetățean, acesta fiind privit concomitent ca membru al comunității politice federale cât și al uneia dintre cele federate.

Aplicarea acestui principiu la nivelul Uniunii Europene rămâne însă trunchiată, accentul fiind plasat pe apartenența națională a cetățeanului european, cu o prea mică importanță acordată raportării sale directe, juridică și politică, la Uniune. Putem observa acest lucru tradus în exercițiul autorității constituante derivate, mai precis în procedura de revizuire a Tratatelor, acolo unde decizia unanimă a comunităților constitutive este suficientă, fără a fi nevoie să i se adauge decizia majoritară a unui *demos* federal, fie într-o manieră directă (printr-un referendum paneuropean), ori cel puțin prin intermediul reprezentanților săi aleși (Parlamentul Uniunii). Asemănător, deși art. 14 TUE stabilește că *"Parlamentul European este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii"*, reprezentativitatea este gândită sub imperiul principiului proporționalității degresive, comun tuturor sistemelor federaliste, în acord cu ideea că *"poporul, în calitate de (...) actor politic, nu are aceeași semnificație într-o Federație ca într-un stat (...) într-o Federație poporul este în mod necesar unul compozit, un popor constituit din popoare, în virtutea naturii republicii federale"*²⁰.

Dedublarea conceptuală a cetățeanului (național și european) ar solicita însă o dublă manieră de gândire a reprezentativității în cadrul Parlamentului Uniunii, diferențiind între europarlamentari reprezentanți ai națiunilor constitutive și ai comunității politice paneuropene. Neglijarea acestui aspect, prin absența unor eurodeputați care să corespundă cu adevărat celei de-a doua categorii, precum și aplicarea unei baze de calcul gândită mai degrabă pe criteriul reședinței la regula proporționalității degresive (regulă justificată, dimpotrivă, pe considerentul respectării identităților naționale) nu face decât să amalgameze în practică (într-un mod nefericit) distincția operată la nivel conceptual între comunitatea federală și cele federate, ca elemente ale ansamblului politic federativ. Pe cale de consecință, lipsește încă dimensiunea europeană a alegerilor europarlamentare și se întârzie realizarea unor pași atât de necesari către cristalizarea unui spațiu civic și politic paneuropean, fără de care succesul pe termen lung al proiectului de integrare rămâne în cel mai fericit caz îndoielnic.

Păstrându-ne într-un cadru colectiv, ultima parte a studiului analizează implicațiile cetățeniei europene asupra identităților naționale. Demersului de încadrare a conceptului de națiune îi urmează proiectarea acestuia în spațiul politic și identitar pluralist al Europei Unite. În dimensiunea transnațională, obiectul interesului îl reprezintă rolul cetățeniei europene în cadrul procesului de transformare a identităților naționale inerente statelor membre ale Uniunii. Într-o perspectivă supranațională, întrebarea se pune în ce măsură cetățenia europeană își poate aduce contribuția la cristalizarea unei comunități naționale paneuropene, precum și maniera în care aceasta poate coexista cu națiunile constitutive ale Europei Unite. Scopul analizei constă în degajarea unei perspective federaliste asupra

²⁰ Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, p. 340.

identității naționale în context european. Nu în ultimul rând, este analizat dreptul la autodeterminare în context european, îndeosebi prin prisma principiului loialității constituționale (înscris la art. 4 TUE) ce leagă Uniunea și statele membre și acordând atenție sporită consecințelor unor eventuale exercitări ale acestuia pentru condiția cetățenilor europeni din comunitățile în cauză.

Fenomenul <<etatismului>> Federațiilor contemporane, tradus prin translatarea sursei ultime a suveranității către puterea constituantă federală, este expresia evoluției către un <<federalism funcțional>>, prezent în continuare la nivelul arhitecturii instituționale – juridice dar care nu mai reflectă întru totul ideea originară a unității în diversitate a comunităților constitutive, ca urmare a translatării graduale a identității colective – cu tot bagajul său cultural și valoric – la nivelul federal. Consecințele practice pot merge până la a justifica suprimarea existenței unui stat federat, ori afectarea integrității sale printr-o decizie a organelor federale, cum a fost cazul în Germania. Fără a mai fi suprapuse unor comunități echivalente națiunii federale, rolul statelor federate ar ține numai de logica garantării libertății individuale și a eficienței guvernamentale printr-o separație pe verticală a exercițiului suveranității.

În ciuda afirmației că *"dubla naționalitate este (...) consubstanțială Federației"*²¹ evoluția centralizatoare demonstrată de multiple sisteme federaliste contemporane retrogradează naționalitatea statelor constitutive la un simplu ansamblu de drepturi și obligații existente la nivel federat, dependent de factorul reședinței, dezbrăcând-o de o parte însemnată a semnificației sale culturale – valorice. Doar cetățenia federală păstrează aspecte de natură națională²² – identitară, dubla cetățenie (suprapusă unei naționalități unice) tinzând să devină caracteristica statului federal, mai degrabă decât dubla naționalitate.

În fața acestei tendințe, Europa Unită poate reactiva conceptul dublei naționalități, expresie a dualității națiunilor – constitutive și constituită; o veritabilă națiune formată din națiuni. Alternativa unei Federații europene de state – națiune o poate reprezenta un așa-numit <<federalism substanțial>>, aplicabil inclusiv la nivel identitar, în acord cu finalitatea prescrisă de art. 1 TUE – anume crearea unei uniuni *"între popoarele Europei"* – și cu obligația instituită prin art. 4 TUE, de respectare a identităților naționale, în formele lor de manifestare politică și constituțională.

Nu pot fi neglijate însă repercursiunile pe care cetățenia europeană le poate avea pe termen lung cât privește afectarea acelor *"domenii esențiale de acțiune formativă"*

²¹ Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, op. cit. p. 221.

²² Spre exemplu, obligația de fidelitate față de statul federal, plus elemente ținând de acele *"domenii esențiale de acțiune formativă democratică"* precizate în jurisprudența Curții Constituționale a Germaniei, Decizia din 30 iunie 2009, 2BvE 2/08, paragraf. 249, (incluzând aici și materia cetățeniei, mai exact condițiile pentru naturalizare), traduse prin posibilitatea reglementării în materii de natură culturală, precum domeniile educației, familiei.

*democratică*²³ ce aparțin sferei de competențe a statului național. Un exercițiu îndelungat al drepturilor și libertăților recunoscute cetățenilor europeni poate antrena modificări substanțiale în identitatea colectivă a națiunilor Europei Unite, intrând într-un aparent conflict cu obligația de la art. 4 TUE. Proiectul european ar fi greu de imaginat fără un salt calitativ în înțelegerea principiilor societății deschise și toleranței constituționale, tradus printr-o disponibilitate sporită în a accepta influențe în plan social și cultural din partea celor având identități diferite. Se intră astfel într-un proces de transformare deliberativă a națiunilor constitutive ale Europei Unite, cu posibila consecință a fuziunii lor parțiale ori a diluării diferențelor dintre ele. Proiectul european implică asumarea posibilității destabilizării ori decentrării identităților naționale existente.

În fața acestei realități, dispoziția de la art. 4 TUE – obligând la respectarea identităților naționale – pentru a nu fi golită de conținut, poate fi înțeleasă în sensul recunoașterii libertății colective a statelor membre și comunităților politice corespunzătoare de a defini națiunea în termeni cultural – valorici, în limitele principiilor universale și exigențelor în materia drepturilor și libertăților individuale ce formează substratul constituțional comun al Europei. Este vorba despre libertatea colectivă a membrilor comunității naționale de a-și exprima *„umanitatea și semnificațiile pe care le [dau] existenței și dezvoltării [lor]”*²⁴, printr-un ansamblu de referințe culturale, prin înțelegerea particulară pe care o dau valorilor universale, ori fie și numai printr-o anumită simbolistică oficială atașată statului. Din perspectiva cetățeniei, este obligatorie păstrarea de către statele membre (ca exponenți ai națiunilor Europei Unite) a unei libertăți extinse în determinarea condițiilor naturalizării, sub rezerva respectării unor exigențe principiale, de sorginte europeană.

Într-o perspectivă federalistă și în acord cu valorile civilizației europene, existenței și identității națiunilor nu-i este străină o dimensiune paradoxală, tradusă tocmai prin conflictul aparent insolubil dintre finalitatea prevăzută la art. 1 TUE și obligația de la art. 4. Abordarea pe care o privilegiam asupra dimensiunii transnaționale a cetățeniei europene poate fi gândită și ca o manieră de a concilia concepțiile individualist – liberală și comunitaristă asupra cetățeniei și identității naționale. Dacă proiectul european implică asumarea posibilității modificării identităților naționale, acceptarea celuilalt trebuie păstrată într-un just echilibru cu afirmarea în parametri rezonabili a acestor identități, urmând ca libera poziționare a indivizilor să determine fluctuațiile echilibrului majoritate – minoritate sub aspect cultural – identitar. Secretul identității colective este așadar libertatea individuală.

Cât privește perspectiva supranațională asupra cetățeniei europene, în plan identitar aceasta poate juca un rol determinant în cristalizarea unei comunități paneuropene echivalentă națiunilor constitutive ale Europei Unite. Către această finalitate, am argumentat

²³ Curtea Federală Constituțională a Germaniei, Decizia din 30 iunie 2009, 2BvE 2/08, parag. 249.

²⁴ Grupul de la Fribourg, Declarația privind drepturile culturale, art. 2, lit. a; citat de Dan Claudiu Dănișor, *Constituția României comentată, Titlul I – Principii Generale*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pag. 228;

în sensul posibilității translatării conceptului de națiune la nivel european, cât și pentru necesitatea fundamentării identității comune europene nu doar pe valorile și principiile universale din materia drepturilor omului, ci și prin revalorizarea moștenirii culturale europene. În acest scop cetățenia europeană poate reprezenta puntea de legătură dintre suprastructura instituțional – politică și societatea civilă, dacă acceptăm că *"cetățenia nu [doar] presupune comunitatea al cărei membru este cetățeanul, ci [și] creează (...) această comunitate"*²⁵. Se impune construirea unei identități comune europene în plan civic și politic, printr-un proces dialogic în care să fie antrenate segmente tot mai largi ale societății civile. Iar dacă acceptăm conturarea națiunii în funcție de apartenență și originalitate, înțelegând-o ca pe *"un vehicul pentru realizarea potențialului uman în moduri originale, modalități pe care umanitatea în ansamblul său ar fi mai săracă dacă nu le-ar cultiva"*²⁶, căutarea neutralității perfecte în plan valoric – cultural trebuie înlocuită și la nivel pan-european cu o logică a echilibrului între libertatea individuală de a contesta valorile și cultura majorității, iar pe de altă parte libertatea colectivă a acesteia de-și afirma, în limite rezonabile, propria identitate.

Trecerea de la statutul juridic al cetățeniei Uniunii către realitatea unei veritabile cetățenii europene necesită deprinderea cetățeanului european cu faptul de a-și gândi identitatea publică în termeni federaliști, ca o adevărată diversitate în cadrul unității. Căutarea diversității, atât în dimensiunea sa individuală cât și în cea colectivă, este o condiție a menținerii federalismului²⁷. Exigența respectării actualelor identități naționale nu echivalează în cele din urmă cu obligația de a le garanta continuitatea identitară de-a lungul proiectului federalist comun. Dincolo de imperativul de la art. 4 TUE, putem întrevedea o finalitate mai îndepărtată a proiectului european – respectarea unității în diversitate, în configurația ce trebuie atribuită noțiunii în spațiul Europei Unite în imaginea unei Federații de state – naționale, instituind principiul indisponibilității caracterului federal²⁸ al sistemului instituțional – politic european.

Nu poate fi neglijată relevanța cetățeniei europene din perspectiva comunităților infra-naționale ale unor state membre. Problematika dreptului la autodeterminare este de tot mai mare actualitate în context european, numai dacă ne gândim la referendumul ce va avea loc la sfârșitul anului 2014 în Scoția, precum și cel preconizat în cazul Cataloniei. Perspectiva rămânerii în cadrul Uniunii și implicit păstrarea cetățeniei europene acționează ca un stimul indispensabil pentru diferitele tendințe secesioniste. Am putea spune că Uniunea este percepută ca o contrapondere la statul național iar apartenența juridică și politică la Europa Unită are rolul elementului de referință necesar pentru transformarea unei

²⁵ Ulrich Preuss, *Citizenship and Identity: Aspects of a Political theory of Citizenship*, in Bellamy et al (eds), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* (Lothian Foundation Press, 1995) p 108, citat în Dora Kostakopoulou, *European Union Citizenship: Writing the Future*, European Law Journal, vol. 13, no. 5, 2007, p. 623-646.

²⁶ Idem, pag. 34.

²⁷ Aude Thevand, *La pérennité du fédéralisme*, Revue du droit public, nr. 5, 2009, p. 1431 – 1450, p. 1439.

²⁸ Asupra acestui principiu a se vedea Olivier Beaud, *Théorie...*, op. cit., p. 328.

comunități infranaționale dintr-un stat membru în comunitate constituentă a Uniunii Europene. Îmbrățișarea acestui punct de vedere este criticabilă din perspectiva înțelegerii pluralismului instituționalizat (specific unor state membre precum Spania) ca o valoare intrinsecă, asociabilă într-un sens mai larg ideii de unitate în diversitate, caracteristică sistemelor federaliste. Ancorarea în elementul european cu scopul destructurării statului național vine în contradicție și cu obligația de loialitate a Uniunii față de statele membre, prescrisă de art. 4 TUE, Uniunea trebuind să dea dovadă de un rol activ în promovarea integrității națiunilor sale constitutive. Totuși, în măsura în care un demers secesionist se dovedește constituțional și politic legitim, statutul de cetățean european al membrilor comunității secesioniste poate reprezenta și un puternic argument pentru o posibilă <<negociere din interior>> a condițiilor continuei existențe a respectivei comunități în cadrul Uniunii Europene, odată ce și-ar câștiga independența.