

► EDITORIAL

Nicolae Păun

Georgiana Ciceo

► U.E. ȘI TRATATUL
DE LA LISABONA

Gabriela Drăgan

Alexandru Jădăneanț

Oana Albescu

Adrian Nedelcu

Oana Surdescu

Claudiu-Laurențiu Țabrea

Corina Turșie

Levente Győri

Victor Negrescu

► ESEU

Cătălin-Valentin Raiu

► SEMN DE ÎNTREBARE

Interviu cu Peter van Dalen

► ARHIVA

Stelian Tănase

► RECENZII

Ioana Cristea Drăgulin

Sorana Toma

► SEMNALE

Sfera Politicii

REVISTĂ DE ȘTIINȚE POLITICE

EDITATĂ DE FUNDAȚIA SOCIETATEA CIVILĂ

APARIȚIE LUNARĂ



VOLUM XVIII
NUMĂRUL 5 (147)
MAI 2010

U.E. și Tratatul
de la Lisabona

Sfera Politicii este prima revistă de știință și teorie politică apărută în România, după căderea comunismului. Revista apare fără întrerupere din 1992.

Sfera Politicii a jucat și joacă un rol important în difuzarea principalelor teme de știință și teorie politică și în constituirea și dezvoltarea unei reflecții politologice viabile în peisajul științific și cultural din România.

Sfera Politicii pune la îndemâna cercetătorilor, a oamenilor politici și a publicului, analize, comentarii și studii de specialitate, realizate pe baza paradigmelor teoretice și metodologice ale științei și teoriei politice actuale.

Sfera Politicii își face o misiune din contribuția la consolidarea și dezvoltarea societății democratice și de piață în România.

Revistă editată de:



Fundația
Societatea Civilă

Clasificare CNCIS: "B+"
Apare lunar

EDITORIAL BOARD

Călin Anastasiu
Daniel Chirot
Dennis Deletant
Anneli Ute Gabanyi
Gail Kligman
Steven Sampson
Lavinia Stan
Vladimir Tismăneanu
G. M. Tamas
Katherine Verdery

DIRECTOR

Stelian Tănase

REDACTOR ȘEF

Dan Pavel

SECRETAR GENERAL DE REDACȚIE

Sabin Drăgulin

REDACȚIE

Cecilia Tohăneanu
Alexandru Radu
Aurora Martin
Nicolae Drăgușin
Ioana Paverman
Camelia Runceanu

TEHNOREDACTOR

Liviu Stoica

sferapoliticii@rdslink.ro
redactia@sferapoliticii.ro
<http://www.sferapoliticii.ro>

Sfera Politicii

VOLUMUL XVIII, NUMĂRUL 5 (147), mai 2010

Editorial

- Relațiile transatlantice după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.
Studiu de caz: cooperarea în probleme de securitate.....3
Nicolae Păun și Georgiana Ciceo

U.E. și Tratatul de la Lisabona

- Tratatul de la Lisabona – un nou pas în crearea unei Europe unite?..... 10
Gabriela Drăgan
- Momentul Lisabona – Un nou început pentru construcția europeană17
Alexandru Jădăneanț
- Uniunea Europeană sub paladiul Tratatului de la Lisabona..... 35
Oana Albescu
- Privire generală asupra modificărilor terminologice și conceptuale aduse
prin Tratatul de la Lisabona 41
Adrian Nedelcu și Oana Surdescu
- După Lisabona: Uniunea Europeană un consumator și/sau furnizor de securitate?....47
Claudiu-Laurențiu Țabrea
- Parlamentul European și Tratatul de la Lisabona. UE către un regim
parlamentarizat?55
Corina Turșie
- Corporate Social Responsibility in the European Union. A Visible Development?67
Levente Győri
- Valorile umanitariste europene în centrul acțiunii externe a UE.
De la discurs la politici publice..... 74
Victor Negrescu

Eseu

- Reflecția teologico-politică asupra subsidiarității 81
Cătălin-Valentin Raiu

Semn de întrebare: Peter van Dalen 88

Aurora Martin

Arhiva

- Arhivele Sfera Politicii – Războiul civil din Spania 91
Stelian Tănase

Recenzii

- Pe marginea prăpastiei..... 98
Ioana Cristea Drăgulin
Tyller Drumheller, Elaine Monahan, *Pe marginea prăpastiei; mărturia unei persoane din interior, referitoare la compromiterea serviciilor de informații americane de către Casa Albă*
- Cum folosesc politicienii expertiza științifică?99
Sorana Toma
Christina Boswell, *The political uses of expert knowledge*

Semnale 102

Index de autori 103

Relațiile transatlantice după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona

Studiu de caz: cooperarea în probleme de securitate

■ NICOLAE PĂUN și GEORGIANA CICEO

Abstract

The present article attempts to evaluate the perspective of the transatlantic relations after the entering into force of the Treaty of Lisbon. Due to the limits imposed on this article we will focus the discussion on the realm of security as we consider that especially in this field a number of thorny issues still need to be addressed and will conduct the analysis from the perspective of NATO-EU relations.

Keywords

transatlantic relations, NATO, European Union, Treaty of Lisbon

• Relațiile Uniunii Europene
• cu Statele Unite sunt de o
• profunzime și de o com-
• plexitate greu de egalat pe scena relații-
• lor internaționale. America și Europa
• au fost dintotdeauna conștiente atât de
• diferențele, cât și de complexele inter-
• dependente reciproce. „America s-a năs-
• cut din bogăția de idei a iluminismului
• european marcat de concepte ca rațiu-
• ne, drepturile omului, libertate, egalita-
• te, democrație”¹. Fără îndoială, ele au
• inspirat „visul american”, astfel încât
• din idealurile lumii vechi a ajuns să fie
• construită o lume nouă bazată pe un
• model de societate extrem de dinamică,
• stabilă, deschisă, în care originea și dife-
• rențele de clasă nu sunt importante. În
• mod special după încheierea războiului
• rece în centrul atenției transatlantice
• și-au făcut loc diferențe înainte aproa-
• pe imperceptibile: reacții diferite în si-
• tuații internaționale de criză, cu privire
• la proliferarea nucleară, față de lupta
• împotriva terorismului, în probleme de
• protecția mediului, în vreme ce dispu-
• tele comerciale s-au acutizat². Pe de o

1 Werner Weidenfeld, „Die Neue Ära der Transatlantischen Beziehungen”, *Internationale Politik* 6 (2001): 1-9.

2 Vezi pentru comparație David Hastings Dunn, „Assessing the Debate, Assessing the Damage: Transatlantic Relations after Bush” *British Journal of Politics and International Relations* 11 (2009): 9-11 și Alex Danchev, „How Strong are Shared Values in the Transatlantic Relations?” *British Journal of Politics and International Relations*

parte, Europa atrasă de mirajul emancipării a început să devină interesată de eliberarea de sub tutela Statelor Unite și de asumarea unui rol global, ceea ce presupunea în mod obligatoriu corectarea imaginii sale proeminente de *soft power* prin dezvoltarea de capacități proprii de auto-apărare și prin proiectarea puterii sale militare în relațiile internaționale¹. A făcut însă acest lucru fără ca în prealabil să își fi dezvoltat un cadru propriu de acțiune, fără să dispună de un concept strategic sau de o ordine de priorități, trimițând mesaje mixte, adesea derutante factorilor de decizie americani, ceea ce a favorizat preferințele acestora fie pentru acțiuni pe cont propriu fie, cel mult, prin armonizarea punctuală a pozițiilor cu anumiți parteneri europeni. De cealaltă parte, Statele Unite pragmatice, orientate spre rezultate, sceptice în privința extrem de complicatului mecanism de luare a deciziilor pe care îl presupune integrarea europeană au fost acuzate de europeni că nu înțeleg esența unui demers multilateral². Aceste tendințe divergente de după 1990 au fost surprinse printr-o imagine metaforică, extrem de sugestivă a locuitorilor a două planete diferite de politologul american Robert Kagan. În opinia sa, europenii cu preferința lor evidentă pentru *soft power*, pentru cooperarea într-un format multilateral, pentru rezolvarea pe cale pașnică a situațiilor de criză ajungeau să pară ca iremediabili pacifiști, locuitori ai pașnicului Venus, în vreme ce americanii mult mai decisi în privința recurgerii la măsuri militare, de *hard power*, ca locuitori ai războinicului Marte³. În mod special după ce Uniunea Europeană a început să își dezvolte propria sa identitate de securitate diferențele au început să capete contur, devenind vizibile cel mai bine în relația dintre Uniunea Europeană și NATO.

Primele eforturi de a defini aceste relații datează din 2001. Declarația UE-NATO asupra Politicii Europene de Securitate și Apărare (ESDP) din decembrie 2002 a trasat elementele fundamentale ale „parteneriatului strategic” dintre cele două organizații: consultări reciproce, respectarea egalității, autonomiei decizionale și intereselor statelor membre, dezvoltarea coerentă, transparentă și în spiritul susținerii reciproce a capabilităților militare. De asemenea, documentul a stabilit că „NATO rămâne piatra de temelie a apărării colective a membrilor săi”, în vreme ce scopul ESDP este acela de a „adăuga un pachet de instrumente aflate deja la dispoziția Uniunii Europene pentru managementul crizelor și prevenirea conflictelor”. În plus, chiar dacă Uniunea Europeană și NATO sunt organizații de natură diferită, activitățile de managementul crizelor ale celor două organizații trebuie să se susțină reciproc⁴. Doar câteva luni mai târziu, Declarația a fost completată de un pachet cuprinzător de documente cunoscute sub denumirea de Berlin Plus (17 martie 2003) care au stabilit cadrul de cooperare între cele două organizații în probleme de managementul crizelor: în situația în care NATO decide să nu se implice într-o anumită operațiune, Uniunea Europeană poate face acest lucru în condițiile în care NATO îi pune la dispoziție propriile resurse și capabilități și o susține prin aranjamente privind comanda și acordarea de asistență în planificarea operațională⁵.

7 (2005): 429-436.

1 Christopher Hill, „The Capabilities-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, 31/3 (1993): 318. Vezi și Fraser Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present and Future* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1999), 11.

2 Vezi pe larg Georgiana Ciceo, „Politica externă a administrației Obama: restructurare sau doar schimbare de direcție?” în: Marius Jucan (ed.) *America, azi. Studii de americanistică* (Cluj-Napoca: Tribuna, 2010), 161-189.

3 Vezi pe larg R. Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Vintage Books, 2004), 3-11.

4 *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16 decembrie 2002, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm?selectedLocale=en.

5 Berlin Plus se referă la un pachet cuprinzător de acorduri încheiate la 17 martie 2010, reglementând relația dintre NATO și Uniunea Europeană. Vezi pe larg <http://www.consilium>.

Pașii promițători făcuți la începutul anilor 2000 nu au condus însă la o extindere semnificativă a domeniilor de acțiune comună, ceea ce l-a determinat pe fostul secretar general NATO Jaap de Hoop Scheffer să declare că „lățimea de bandă” a cooperării între cele două organizații rămâne limitată în ciuda deschiderilor efectuate prin abordarea concertată a unor complexe situații de criză precum cele din Macedonia (2003), Bosnia și Herțegovina (după 2004), Afganistan (după 2007), Kosovo (după 2008), Darfur (prin susținerea misiunii Uniunii Africane) sau cele de combatere a pirateriei în nord-vestul Oceanului Indian (începând cu 2008). Problema cea mai delicată se referă la clarificarea misiunii care revine fiecăreia dintre cele două organizații, în condițiile în care până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona mandatul Uniunii Europene a fost limitat la sarcinile de la Petersberg (operațiuni umanitare și de salvare, operațiuni de menținerea păcii și operațiuni militare în situații de managementul crizei, inclusiv peace making)², în vreme ce mandatul NATO includea participarea la toate aceste tipuri de operațiuni. Diferențele majore apăreau preponderent în plan operațional deoarece experiența a arătat că implicarea Uniunii Europene rămâne limitată la operațiuni de scurtă durată, care se bazează pe câțiva membri și că oricum s-a pus problema unor misiuni mai complexe necesitând o prezență militară mai substanțială, acestea nu au fost posibile fără implicarea Statelor Unite, chiar dacă nu necesar și a NATO³. Cu toate acestea, în ciuda asimetriilor care există între cele două organizații în ceea ce privește componența, misiunea strategică sau imaginea pe care o proiectează⁴, nu s-a pus niciun moment problema unui joc cu sumă nulă în care o organizație să ajungă să o excludă pe cealaltă, ci doar a unei diferențieri mai clare a mandatului lor⁵.

NATO intenționează să realizeze aceasta prin elaborarea unui nou concept strategic cu ocazia summit-ului de la Lisabona din noiembrie 2010. După perioada administrației Bush în care relațiile transatlantice au atins un punct de minim istoric⁶, actualul președinte american și-a manifestat constant interesul pentru reînnoirea parteneriatului cu Europa, „un parteneriat în care America ascultă și învață de la prietenii și aliații” săi, în care „prietenii și aliații noștri sunt de acord să preia partea care le revine din povară”⁷. Este așadar un moment extrem de propice pentru

europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf.

1 Jaap de Hoop Scheffer, *NATO and the EU: Time for a New Chapter*, Keynote speech by NATO Secretary General, Berlin, 29 ianuarie 2007, <http://www.nato.int/docu/speech/2007/so70129b.html>.

2 Acest inventar de misiuni a fost adoptat de către Uniunea Europei Occidentale în 1993 și a fost preluat ca atare în Tratatul asupra Uniunii Europene atunci când acesta a fost amendat prin Tratatul de la Amsterdam din 1997.

3 Statele Unite preferă de obicei formarea unor „coalitions of the willing”.

4 Pentru o discuție mai amplă în acest sens, vezi pe larg Simon Duke, „The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?” *Journal of European Integration* 30/1 (2008): 29-33.

5 Vezi pe larg Hanna Ojanen, „The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence”, *Journal of Common Market Studies*, 44/1 (2006): 57-76. Vezi pentru comparație și Esther Brimer, *Seeing blue: American visions of the European Union*, Chaillot Paper no. 105, (Paris: EUISS, 2007), Gustav Lindstrom, *EU-US burdensharing: who does what?*, Chaillot Paper no. 82, (Paris: EUISS, 2005), Stanley R. Sloan, *The United States and the European Defence*, Chaillot Paper no. 29, (Paris: EUISS, 2000), Jolyon Howorth, „European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?”, *Journal of Common Market Studies*, 39/4 (2001): 765-789.

6 Vezi pe larg în Hastings Dunn, „Assessing the Debate, Assessing the Damage”, 17-22. Este drept însă că în timpul celui de-al doilea mandat vizitele președintelui SUA și ale secretarului său de stat Condoleezza Rice în Europa au atenuat parțial tensiunile, dar ele nu au mai atins niciodată nivelul celor din vremea președintelui Clinton.

7 Biroul de Presă al Casei Albe, *Remarks by President Obama at Strasbourg Town Hall*, Strasbourg, 03 aprilie 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/.

revizuirea termenilor parteneriatului transatlantic, în mod deosebit cel pe probleme de securitate în cadrul NATO. În ceea ce privește Uniunea Europeană, aceasta a încercat să își definească mai bine identitatea de securitate tot cu ajutorul unui document adoptat la Lisabona, dar în 2007, și anume tratatul de reformă¹.

În perspectiva definirii viitorului concept strategic al NATO și a impactului acestuia asupra mandatului organizației în probleme de securitate internațională, ne propunem să ne concentrăm în continuare atenția asupra Tratatului de la Lisabona și a clarificărilor aduse de acesta în privința mandatului Uniunii Europene pe scena relațiilor internaționale, în general, în relația cu NATO, în particular, prin reducerea a ceea ce Christopher Hill a definit ca fiind *capabilities-expectations gap* sau distanța dintre capabilități și așteptări². Dacă atunci când Hill a scris articolul său chestiunea cea mai presantă era reprezentată de necesitatea ca Uniunea Europeană să înceapă să își dezvolte o identitate de apărare care să o ajute să își desăvârșească statutul de actor internațional, de atunci o serie de pași concreți au fost deja întreprinși. Uniunea Europeană a asumat participarea la un număr în creștere de operațiuni relevante pentru asigurarea păcii și securității internaționale: menținerea păcii, formarea unor forțe de poliție, reforma forțelor militare sau a celor de protecție a frontierelor³. Deși modeste ca dimensiuni, ele nu ar fi putut fi asumate în absența existenței unui proces politic care să permită funcționarea lor: acordarea unui mandat, asigurarea planificării, furnizarea resurselor necesare. Ele au transmis un semnal puternic că Uniunea Europeană este în măsură să își susțină militar propria diplomatie și că poate fi luată în considerare ca un partener responsabil și de încredere în probleme ce țin de menținerea păcii și securității. În același timp, ele au generat noi așteptări din partea unui număr în creștere de actori ai scenei relațiilor internaționale. Este vorba în primul rând de țările lumii a treia, care, în general, manifestă preferință pentru implicarea Uniunii Europene în situația unor crize prelungite, apoi de Statele Unite ca urmare a extinderii considerabile a implicării forțelor lor armate la nivel global și, nu în ultimul rând, de toate acele organizații internaționale guvernamentale cu atribuții în domeniul menținerii păcii și securității, cum ar fi ONU sau OSCE. Cu alte cuvinte Uniunea Europeană este așteptată să demonstreze că este capabilă să construiască un mediu de legitimitate care să catalizeze elaborarea unor politici coerente, susținute de un cadru instituțional adecvat și o gamă eficientă de instrumente⁴. Condiția esențială pentru dezvoltarea acestor politici este cea a existenței a unei viziuni coerente asupra obiectivelor mandatului Uniunii Europene.

Pentru a stabili în ce măsură poate Tratatul de la Lisabona să aducă o contribuție în acest sens, ne propunem să conducem această analiză din perspectiva celor trei criterii propuse în acest sens de Christopher Hill: *coeziune, capacități operaționale și resurse*.⁵ *Coeziunea* se referă la consistența angajamentelor reciproce dintre Statele Membre. Acest criteriu a căpătat o semnificație aparte în contextul complexului proces decizional în probleme de politică externă și securitate existent în Uniunea Europeană⁶. Acesta se referă în primul rând la efortul Statelor Membre de a-și acomoda instituțiile și procedurile pentru a putea contribui astfel la îmbunătățirea performanțelor Uniunii Europene în ansamblul său. Este considerat ca reprezentând

1 Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

2 Hill, „The Capabilities-Expectations Gap”, 315-318.

3 Din cele 23 de misiuni la care Uniunea Europeană a decis să participe până acum 13 sunt încă în plină desfășurare. Vezi *Overview of the missions and operations of the European Union*, decembrie 2009, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/mapENdecember09.pdf>.

4 Anne Deighton, „European Security and Defence Policy” *Journal of Common Market Studies*, 40/4 (2002): 728.

5 Hill, „The Capabilities-Expectations Gap”, 319-321.

6 Vezi pe larg Simon Nuttall, „Coherence and constituency” în: Christopher Hill și Michael Smith, *International Relations and the European Union* (New York: Oxford University Press, 2005), 92.

o condiție importantă pentru afirmarea solidarității în situația apariției unei amenințări militare sau de securitate venită din exterior. Aceasta nu trebuie să intre în vreun fel în conflict cu obligațiile asumate de Statele Membre în cadrul NATO sau OSCE, dar trebuie totuși să fie suficient de puternică pentru a permite Uniunii Europene să acționeze în situația în care celelalte aranjamente ar eșua. Luând în considerare marea varietate de actori implicați în Politica Externă și de Securitate a Uniunii Europene, natura supraetajată a proceselor decizionale, precum și gama amplă de instrumente folosite este evident că factorul coeziune devine unul extrem de important pentru evaluarea implicării Uniunii Europene în probleme de securitate internațională. În ceea ce privește *capacitățile operaționale*, acest criteriu își propune să țină seama de adâncirea proceselor de coordonare și instituționalizare între centrele de comandă militară din Statele Membre cu scopul de a crea premisele necesare pentru o mai bună comandă și planificare a viitoarelor operațiuni ale Uniunii Europene. Criteriul *resurse* ține seama de măsura în care pot fi acoperite deopotrivă atât costurile operaționale, cât și cele administrative necesare pentru a permite Uniunii Europene o acțiune eficientă.

Referindu-ne la *coeziune*, trebuie dintru început menționat că deși s-a intenționat ca mandatul Uniunii Europene să fie întărit prin includerea Politicii de Securitate și Apărare Comună în Politica Externă și de Securitate Comună și prin ridicarea acestei politici la rangul de politică comună (CSDP), lipsa de fermitate a limbajului folosit în textul Tratatului nu pare să indice că într-un orizont de timp previzibil se vor produce modificări majore. Prima observație care se impune este aceea că deși scopul acestei politici este de a contribui la „definirea progresivă a unei politici comune de apărare a Uniunii”¹, același tratat atenuează considerabil încă din Preambul acest obiectiv statuând că aceasta cel mult „ar putea conduce la o apărare comună”. În al doilea rând, chiar și atunci când se fac referiri la obligația de a acorda asistență unui Stat Membru care a fost victima unei agresiuni armate, sunt impuse aproape simultan rezerve în ceea ce privește necesitatea de a nu altera „caracterul specific al politicii de securitate și apărare a anumitor state membre” și se stabilește că „angajamentele și cooperarea în acest domeniu sunt conforme cu angajamentele asumate în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, care rămâne pentru statele membre ale acestei organizații fundamentul apărării lor colective și cadrul de punere în aplicare a acesteia.”² În al treilea rând, clauza de solidaritate care și-a croit drum pe agenda Statelor Membre în contextul atentatelor de la Madrid din 2004 și face acum obiectul articolului 222, nu are nici ea cum să ofere un fundament solid unei viitoare politici de apărare întrucât este limitată la situația apariției unui atac terorist asupra unui Stat Membru³. În aceste condiții, simpla examinare a cadrului general de desfășurare a acțiunilor Uniunii Europene în probleme de securitate și apărare tinde să indice că obiectivele sale nu se pot ridica la înălțimea așteptărilor. Mai mult decât atât este oarecum greu de precizat care sunt aspirațiile Uniunii în acest domeniu⁴. Ceea ce se poate spune însă cu claritate este că Uniunea Europeană nu aspiră, cel puțin deocamdată, să devină o organizație de apărare colectivă în sensul în care își definește NATO existența încă de la crearea sa.

Mergând mai departe cu analiza asupra detaliilor CSDP se poate observa efortul de a sistematiza, cel puțin la un nivel inferior, cooperarea în acest domeniu. Ast-

1 Art. 42, versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană.

2 Art. 42.

3 Versiunea consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

4 În afară de faptul că Tratatul adoptă în articolul 43 un catalog de misiuni mai vast decât cel definit la Petersberg în 1993: „acțiuni comune în materie de dezarmare, misiuni umanitare și de evacuare, misiuni de consiliere și de asistență în probleme militare, misiuni de prevenire a conflictelor și de menținere a păcii, misiuni ale forțelor de luptă pentru gestionarea crizelor, inclusiv misiuni de restabilire a păcii și operațiuni de stabilizare după încetarea conflictelor”.

fel, „cooperarea întărită” este substituită de „cooperarea structurată permanentă”¹, care, spre deosebire de precursora sa, face posibilă adâncirea cooperării în domeniu între un număr neprecizat de membri. Totuși, această aparentă flexibilitate nu poate fi apreciată decât în termeni relativi, de vreme ce participarea se realizează pe o bază permanentă (chiar dacă retragerea este posibilă), conținutul său este fix, iar structurile sale permanente. Drept urmare, ea apare mai degrabă ca o formulă instituțională de natură să permită evitarea eventualelor blocaje politice².

Din punct de vedere instituțional, Tratatul întărește poziția Consiliului în ansamblul decizional³, ceea ce înseamnă că activitatea din acest domeniu va continua să rămână marcată de punerea în permanență în balanță a „avantajelor care decurg din creșterea puterii de negociere și a costurilor pe care le incumbă un compromis între interese extrem de divergente”⁴. Cu toate acestea, Tratatul introduce o serie de inovații menite să raționalizeze infrastructura instituțională a Uniunii Europene (o președinție permanentă a Consiliului, un Înalt Reprezentant pentru afaceri externe și politică de securitate, un Serviciu pentru acțiune externă), dar al căror impact rămâne dificil de evaluat doar din simpla lectură a textului Tratatului, cu atât mai mult cu cât acesta rămâne ambiguu cu privire la definirea noilor raporturi de forțe⁵. De asemenea, se poate remarca implicarea limitată a Comisiei în ansamblul CSDP. Singurele noutăți cu privire la aceasta se referă la încercarea de a sincroniza mai bine impulsurile interguvernamentale provenind de la Consiliu cu cele comunitare venind din partea Comisiei prin crearea poziției de Înalt Reprezentant pentru afaceri externe și politică de securitate. În schimb, Parlamentul European va trebui consultat regulat și va trebui să se încerce să se țină seama de opiniile acestuia. În plus, capacitatea acestuia de a influența CSDP se va extinde indirect ca urmare a întăririi rolului său în adoptarea bugetului. De asemenea, mai trebuie menționat că deși CSDP își păstrează caracterul interguvernamental, ceea ce înseamnă că cea mai mare parte a hotărârilor trebuie luate în unanimitate, deciziile pe bază de majoritate calificată reușesc să își croiască drum în acest domeniu extrem de sensibil în privința stabilirii unei formule de cooperare structurată permanentă⁶ și în cea a recurgerii la resurse bugetare ale Uniunii pentru lansarea unei noi misiuni în acest domeniu politic. Toate aceste decizii adoptate prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ne determină să afirmăm că dacă la nivel de ansamblu Uniunea nu a fost în măsură să își definească foarte clar misiunea, în interior a încercat, chiar dacă cu rezultate încă incerte, să rezolve unele din problemele cu care s-a confruntat pe parcursul timpului.

Înainte de a discuta inovațiile aduse de Tratatul de la Lisabona în privința *capacităților militare și a resurselor*, se impune să menționăm că Uniunea Europeană nu suferă de lipsa acestora, ci de incapacitatea de a le unifica de o manieră coerentă⁷. De aceea, încă din 2004 a fost creată Agenția Europeană pentru Apărare cu atribuții speciale în acest domeniu. Tratatul de la Lisabona nu a făcut altceva decât să insereze în cadrul legal al Uniunii Europene și această instituție, al cărei scop,

1 Articolele 42 și 46 din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană, precum și Protocolul nr. 10 privind cooperarea structurată permanentă stabilit prin articolul 42 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

2 Vezi pentru comparație Antonio Missiroli, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP* (Brussels, European Parliament: Directorate General External Policies of the Union, 2008), 15.

3 Articolele 24, 26, 31 și 42 din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană.

4 See Jeffrey A. Frieden, „One Europe, One Vote?” *European Union Politics*, 5/2 (2004): 274.

5 Vezi pentru comparație Wolfgang Wessels și Franziska Bopp, „The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?” *CHALLENGE Liberty and Security*, Research Paper 10(2008): 29.

6 Articolul 46 din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană.

7 Vezi și Philip Gordon, „Europe’s uncommon foreign policy” *International Security*, 22/1 (1997/8): 75.

potrivit articolului 45 este acela de a „contribui la identificarea obiectivelor privind capacitățile militare ale statelor membre, a promova armonizarea necesităților operaționale, a coordona programele derulate de statele membre, a susține cercetarea în materie de tehnologie a apărării, a coordona și planifica activitățile de cercetare comune”. Totuși, atâta timp cât Tratatul nu aduce clarificările necesare în privința problemelor cele mai sensibile (insuficiența fondurilor alocate, interoperabilitatea limitată sau fragmentarea pieței europene de apărare), iar Agenția își păstrează un caracter interguvernamental, care o pune în imposibilitatea de a genera interdependențe sau a stimula colaborarea, rămâne dificil de discutat despre un avans în privința capacității Uniunii Europene de a-și îmbunătăți statutul internațional prin rezolvarea acestor probleme. Aceste considerații sunt accentuate și de observația că Tratatul de la Lisabona nu face niciun fel de referiri la crearea unor capacități non-militare, în condițiile în care, așa cum am afirmat deja mai sus, imaginea sa internațională este proeminentă în special ca urmare a recurgerii cu predilecție la acest gen de instrumente.

În concluzie, putem afirma că în ciuda pașilor făcuți în direcția eficientizării politicii de securitate comună, este evident că Tratatul de la Lisabona nu oferă Uniunii Europene cadrul juridic necesar pentru a împinge acest domeniu spre o abordare integrativă. În condițiile lipsei de viziune și a unei conduceri coerente, este greu de presupus că Uniunea Europeană va avea capacitatea ca într-un viitor mai mult sau mai puțin îndepărtat să ajungă să își definească un mandat clar în probleme de securitate internațională. Această situație nu este de natură să permită Uniunii Europene să își desăvârșească reputația de imparțialitate și de credibilitate pe care a reușit să și-o creeze și să se constituie într-o veritabilă alternativă la leadershipul american în interiorul sau în afara NATO. De partea celaltă, NATO a reușit să se impună ca cea mai de succes organizație de securitate colectivă. Decisive în acest sens au fost garanțiile de securitate care au fost oferite de SUA, dar exact această dominație americană în interiorul organizației a afectat capacitatea sa de a asuma rolul unui broker onest în anumite situații de criză. Principala problemă a NATO este aceea că dacă până la încheierea războiului rece inamicul comun al membrilor săi era Uniunea Sovietică, după aceea dușmanul comun a devenit mai difuz ceea ce impune o nuanțare a mandatului său în probleme de securitate internațională. Până când summitul NATO de la Lisabona va lua în discuție acest nou concept strategic al NATO, putem afirma că doar prin intrarea în vigoare a Tratatului de reformă al Uniunii Europene adoptat la Lisabona în 2007 în relația dintre cele două organizații au intervenit doar modificări aproape imperceptibile.

Tratatul de la Lisabona – un nou pas în crearea unei Europe unite?

■ GABRIELA DRĂGAN

Abstract

Once the number of EU Members increased from 15 to 25 and then to 27, the Community institutions, procedures and mechanisms, conceived for a certain European configuration, proved to be too „narrow”, rigid and constraining for the new profile of the European construction. The Lisbon Treaty (2009), apart from its „labyrinthine” nature, represents a reference moment in simplifying and reorganizing the institutional architecture of the European Union. However, the delimitation and definition of the competences at the level of the new „rectangle” institutional structure appears to be still not enough clarified. The present article intends to identify some of the overlappings, parallelisms and incoherencies that may be identified in EU’s functioning mechanisms, especially at the level of the newly created positions (President of the European Council and EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy).

Keywords

Lisbon Treaty, President of the European Council, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Council of Ministers, rotative presidency, European Commission

Rezultatul unui îndelungat proces de gestație...

Deoarece reforma instituțională realizată prin Tratatul de la Nisa (2001/2003) nu a fost considerată, la vremea ei, suficient de curajoasă pentru a răspunde așteptărilor legate de noua extindere a Uniunii Europene¹, debutul de mileniu a coincis și chiar a stimulat decizia elaborării și negocierii unui nou tratat. Procesul de reformă constituțională, lansat prin extrem de ambițioasa declarație de la Laeken, din decembrie 2001, urma să permită construirea unei noi Uniuni Europene „mai democratice, mai transparente și mai eficiente”, capabile să-i aducă pe „cetățenii europeni, și în primul rând pe tineri, mai aproape de designul și instituțiile europene”². Pentru aceasta, declarația menționa nevoia organizării unor dezbateri largi privind viitorul Europei, care să implice nu doar actori interguvernamentali, ca până acum, ci și actori non-guvernamentali, cetățeni

1 Cu toate acestea, printre cele mai importante „inovații” aduse de Tratatul de la Nisa pot fi amintite redistribuirea numărului de voturi în Parlamentul European, Consiliul de Miniștri, Comitetul Regiunilor, Comitetul Economic și Social și reconfigurarea Comisiei, pe fondul extinderii Uniunii de la 15 la 25/27 membri.

2 Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union, disponibilă la http://www.ena.lu/laeken_declaration_future_european_union_15_december_2001-020003970.html, accesat.

etc. și care să ducă la redactarea unui nou proiect constituțional. Ca atare, cel puțin în aparență, negocierile nu s-au mai desfășurat în „spatele ușilor închise”, ci dimpotrivă. *Convenția Europeană privind Viitorul Europei* a reunit peste 100 de participanți, reprezentanți ai diferitelor structuri instituționale (guvernele statelor membre, instituții UE, parlamentele naționale, parteneri sociali, instituții academice, etc.)¹, care au negociat, vreme de peste 15 luni (între 2002 și 2003) elaborarea unui proiect de tratat menit să simplifice cadrul politic și legislativ european existent. Textul proiectului constituțional a fost supus dezbaterii în cadrul unei Conferințe Interguvernamentale, care a început pe 4 octombrie 2003. Pe fondul disensiunilor înregistrate, negocierile s-au prelungit dincolo de Consiliul European de iarnă (decembrie 2003), soluția de compromis fiind agreată în cadrul Consiliului European din iunie 2004.

Tratatul Constituțional, așa cum fost el în cele din urmă denumit, a fost semnat la Roma, la 29 octombrie 2004, de către reprezentanții celor 25 de state membre. Părea că se intrase în linie dreaptă, intrarea în vigoare a tratatului, care avea să urmeze ratificării acestuia (fie parlamentară, fie prin referendum, fiecare stat membru având posibilitatea de a alege varianta pe care o considera cea mai potrivită), fiind planificată a se realiza la 1 noiembrie 2006. Procesul de ratificare, care s-a desfășurat fără surprize în prima parte a anului 2005, a fost însă complet blocat de dubla respingere a tratatului la referendumurile organizate în Franța (29 mai) și Olanda (1 iunie 2005). Cum a fost posibil acest dublu vot negativ? - și-au pus imediat întrebarea analiștii. După cum și diferitele Eurobarometre realizate ulterior au demonstrat-o, votul negativ a avut de-a face în foarte mică măsură cu textul supus ratificării și, mult mai mult, cu temerile și fobiile prezente în rândul populației. Victor-Iulian Tucă constata la vremea respectivă că trei au fost motivele determinante din spatele respingerii Tratatului Constituțional: confuzia între Directiva Bolkenstein (de liberalizare a pieței serviciilor) și prevederile tratatului, opoziția internă față de integrarea Turciei în UE și, poate cel mai important motiv, „[frica] cetățenilor francezi de noii veniți din Est”, că ar fi putut distruge modelul social european, un „model care arăta deja destul de găurit”². Cum speranța moare însă ultima, în lipsa unor planuri B, de scos din sertar în caz de eșec, UE a făcut apel la planurile D, de „*dezbatere și dialog*”. În consecință, a urmat așa-numita perioadă de „reflecție”, care a durat mai bine de un an de zile, roadele apărând, în cele din urmă, sub președinția germană a UE, în primul semestru al anului 2007. În cadrul Consiliului European de la Berlin, din 21- 23 iunie 2007, cancelarul Angela Merkel a pus în fața liderilor europeni o noua versiune de tratat, iar Conferința Interguvernamentală care a urmat a permis adoptarea *Tratatului de Reforma* la 19 octombrie și semnarea lui la 13 decembrie 2007, la Lisabona.

Parcursul ratificării a fost și de această dată unul accidentat, pe de o parte ca urmare a respingerii inițiale a tratatului în Irlanda, singurul stat membru care a avut obligația constituțională a ratificării prin referendum³, și, pe de altă parte, pe fondul dezbaterilor și reacțiilor, nu foarte prietenoase, prezente în anumite state membre (de partea noilor state membre, campioane au fost Polonia și Cehia⁴, de cealaltă parte, Marea Britanie).

1 105 participanți (câte un reprezentant al guvernului și câte doi reprezentanți ai parlamentelor naționale, 16 parlamentari europeni și doi reprezentanți ai Comisiei Europene, câte 3 observatori din partea Comitetului Regiunilor, Comitetului Economic și Social și partenerilor sociali, precum și 6 reprezentanți ai regiunilor din UE). Cu statut de observatori, au participat și delegați din cele 13 state candidate la aderare.

2 Victor-Iulian Tucă, „Istoria unui eșec: Constituția Europeană”, *Sfera Politicii*, nr.118, disponibil pe <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/118/art3-tuca.html>.

3 Opțiunea referendumului a fost discutată însă și în țări precum Danemarca, Olanda și Marea Britanie.

4 Cehia, de pildă, a fost ultimul stat membru care a ratificat tratatul, în octombrie 2009.

În cele din urmă, în ciuda acestui traseu extrem de sinuos, de circa opt ani de zile, Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. Între așteptările generoase formulate însă prin declarația de la Laeken (din decembrie 2001) și realitatea faptelor (identificabilă în decembrie 2009), distanța era una considerabilă. Unii autori¹ au afirmat chiar că, în realitate, tratatul este contrariul a ceea ce s-a considerat necesar la vremea declarației de la Laeken. Principiile menționate în Declarația de la Laeken privind simplificarea, transparentizarea și dezbaterea publică au fost date uitării, și, după această extrem de lungă perioadă de gestație, textul oferit a fost unul „nici simplu, nici transparent”, ci, mai degrabă unul „difil de înțeles de cetățenii europeni cărora li se adresa”². Mai mult, documentul nu a fost supus ratificării populației decât într-un singur stat membru (Irlanda). Ca de multe ori în procesul integrării europene, ceea ce s-a obținut a fost rezultatul unui compromis, de această dată al unui „compromis între oponenții și suporterii fostului Tratat Constituțional”, și unii și alții fiind convinși că au obținut ceea ce doreau – oponenții că și-au impus punctul de vedere privind forma, suporterii că nu au permis realizarea unor modificări consistente în ceea ce privește conținutul³.

Tratatul de la Lisabona – de la „triunghiul” către „patrulaterul” instituțional

Noul Tratat de la Lisabona, cunoscut și sub numele de „Tratatul de Reformă”, oferă doar o amendare a tratatelor considerate a fi fundamentale (Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene)⁴, așa cum au făcut, la vremea lor și Tratatul de la Amsterdam și Nisa. În plus, în principal pentru a răspunde obiecțiilor venite din partea acelor state membre UE îngrijorate de avansul federal al Uniunii, din noul Tratat au fost suprimate toate indiciile care ar fi putut conduce la ideea că UE s-ar putea transforma într-un astfel de stat (a dispărut, de pildă, termenul de „constituție”, precum și secțiunea consacrată simbolurilor UE). Cu toate acestea, noul Tratat a preluat cea mai mare parte a inovațiilor incluse în Tratatul Constituțional, modificările aduse instituțiilor urmând a avea un efect profund asupra funcționării acestora.

Fiind un tratat de amendare a celor anterioare, noul tratat nu se lasă descifrat cu ușurință. Lectura comparativă între noul text revizuit și vechile texte amendate se transformă într-o activitate laborioasă, textul propriu-zis fiind însoțit de un număr important de protocoale și declarații adiționale care îl fac destul de greu de parcurs⁵. Trecând însă peste natura lui „labirintică”, conținutul propriu-zis oferă o imagine diferită, care marchează existența unui progres substanțial în simplificarea și reorganizarea arhitecturii instituționale a UE.

În domeniul instituțional, Tratatul de la Lisabona vine cu modificări de conținut importante în cazul fiecăreia din instituțiile plasate în vârfurile așa-numitului

1 Sebastian Kurpas, Ben Crum, Philippe de Schoutheete, Jacques Keller, Franklin Dehousse, Sami Andoura, Antonio Missiroli, Sara Hagemann and Hervé Bribosia, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, (Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, November 2007), 146.

2 Gian Luigi Tosato, „*The Shape of Post-Lisbon Europe*”, în Stefano Micossi, Gian Luigi Tosato (editori), *The European Union in the 21st Century. Perspective from the Lisbon Treaty*, (Brussels, Center for European Policy Studies, 2009), 271.

3 Tosato, „*The Shape*”, 270.

4 Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE, Maastricht, 1992) și Tratatul de instituire a Comunității Europene (Roma, 1957), care a fost redenumit Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

5 Tratatul conține un preambul, șapte articole, două serii de protocoale, o anexă, actul final și 65 de declarații cu privire la dispozițiile tratatelor.

„*triunghi instituțional*”: Consiliul, Comisia Europeană și Parlamentul European, marcând totodată și trecerea de la clasicul triunghi instituțional către un „patrulat” și de la bine-cunoscutul „trio” către un „cvartet” sau chiar „cvintet”¹. Într-o astfel de formulă, răspunsul la celebra întrebare pusă de H. Kissinger, în legătură cu numărul de telefon la care ar putea răspunde Europa, este, în ciuda aparențelor, și mai dificil de oferit. La capătul firului, începând cu 1 decembrie 2009, alături de președintele Comisiei și al Parlamentului European stau și noul Președinte Permanent al Consiliului European dar și Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate. Al cincilea „solist”, președintele Consiliului de Miniștri, își are și el locul alături de ceilalți parteneri, în ciuda faptului că, după Lisabona, partitura acestuia nu mai este la fel de clar redactată.

Înlocuirea președinției rotative a **Consiliului European** cu o **președinție permanentă** (art.15 TUE), pentru doi ani și jumătate, cu posibilitatea prelungirii o singură dată, a reprezentat una din cele mai importante inovații instituționale aduse de noul tratat. Noul președinte, Herman Van Rompuy², desemnat în această funcție de liderii celor 27 state membre UE la 19 noiembrie, și-a început mandatul la 1 decembrie 2009. Indicii despre modul în care Președintele permanent intenționează să își joace rolul au fost oferite de modul în care s-au derulat lucrările primului Consiliu European, reuniune la care au participat toți actorii menționați anterior. După cum se făcea observația și într-un recent comentariu EPIN³, Van Rompuy pare a interpreta foarte bine rolul de facilitator și mai puțin pe cel de lider, abilitate nu mai puțin valoroasă însă și care se poate dovedi extrem de utilă în actualul climat extrem de tensionat. În plus, relația strânsă dintre Președintele Consiliului European și Președintele Comisiei (întâlniri săptămânale) poate fi privită, de asemenea, ca o evoluție pozitivă, întărirea cooperării dintre cele două instituții putând sprijini procesul de integrare europeană.

O altă noutate adusă de Tratatul de la Lisabona, este poziția de **Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate** (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*). Spre deosebire de Van Rompuy, Catherine Ashton⁴ are de jucat un rol mult mai complicat, multe semne de întrebare persistând încă în legătură cu „fișa postului”. Noua poziție atribuită doamnei Ashton reunește două vechi poziții, pe cea a lui Javier Solana, fostul Înalt Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună (din 1999 până în 2009) și pe cea a Benitei Ferrero-Waldner, Comisar pentru Relații externe și politica de vecinătate, în prima Comisie Barroso. În plus, doamna Ashton, care este și vicepreședinte al Comisiei Europene, prezidează și **Consiliul Afacerilor Externe** și, de asemenea, noul serviciu diplomatic al Uniunii, **Serviciul European pentru Acțiune Externă** (SEAE).

De vreme ce, în fapt, în cadrul UE, au funcționat și până acum un fel de servicii externe sui-generis, pe de o parte, în cadrul Comisiei Europene, sub conducerea Benitei Ferrero-Waldner, Comisarul pentru relații externe și politica europeană de vecinătate, și, pe de altă parte, în cadrul Consiliului UE, sub conducerea lui Javier Solana, Secretar-General și Înalt Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună⁵, pe bună dreptate se ridică întrebarea cum va arăta structura nou crea-

1 Tosato, „*The Shape*”, 276

2 Fost prim-ministru belgian

3 P.M. Kaczynski, D. Akule, M.Braun, P.Broin, K.Georgiou, F.Langdal, A.Lada, A.Moller, A.Primatarova, G.Ricard-Nihout, A.Schout, A.Siitonen, *Lisbon five month on: Surveying the new EU political scene* (EPIN, Commentary, no.5/29 april 2010), 1.

4 Catherine Ashton a funcționat în calitate de comisar european pentru comerț în perioada octombrie 2008 - noiembrie 2009.

5 În cadrul Comisiei, aparatul birocratic cuprinde circa 3500 de persoane, dar și peste 120 de reprezentanțe în state non-UE și un buget consacrat politicii externe de circa 10 miliarde pe an. Solana, pe de altă parte, gestiona un număr de circa 500 persoane (inclusiv personal militar), un număr redus de reprezentanțe non-UE și un buget de circa 125 milioane euro.

tului SEAE. Charles Grant, de la Centre for European Reform, atrăgea atenția încă din 2007 că noua poziție, de Înalt Reprezentant, echivalentă cu cea a unui ministru al afacerilor externe, nu va putea funcționa eficient fără a dispune, în spate, de un suport tehnic corespunzător, deoarece altminteri „ar fi ca și cum ai avea un dirijor fără orchestră - sau, mai degrabă, un dirijor care încearcă să dirijeze două orchestre separate în același timp”¹.

Un raport redactat de deputatul european Elmar Brok (Președintele Comisiei pentru Politică Externă a Parlamentului European) și adoptat de către Parlamentul European la sfârșitul lunii octombrie 2009², arăta că SEAE ar trebui să fie „un serviciu sui generis din punct de vedere organizațional și bugetar,” care să fie încorporat în structura administrativă a Comisiei. De asemenea, pentru a evita crearea unei noi birocratii enorme, cele peste 120 de delegații ale Comisiei Europene din statele terțe, birourile de legătură ale Consiliului și oficiile Reprezentantului Special al UE ar trebui să fuzioneze și să creeze adevărate „ambasade ale Uniunii”, conduse de personalul Serviciului pentru Acțiune Externă care va fi responsabil față de Înaltul Reprezentant³. Temerea celor mai multe state membre însă, este că noul SEAE ar putea înlocui diplomația bilaterală și ar transforma și mai mult UE într-un superstat, reducând puterea care revine statelor membre în acest domeniu.

În cazul celui de-al treilea vârf al patrulaterului instituțional, **Consiliul de Miniștri**, Tratatul de la Lisabona menține președinția rotativă a consiliilor (fiecare stat membru continuând să prezideze consiliile pentru o perioadă de 6 luni), dar face modificări în structura acestora. Astfel, dacă în conformitate cu regulile anterioare⁴, reprezentanții naționali se întâlneau în nouă formațiuni distincte, în funcție de subiectul de politică publică în discuție (miniștrii mediului în cadrul Consiliului de Mediu, miniștrii agriculturii în cadrul Consiliului pentru Agricultură și Pescuit, miniștrii de finanțe în cadrul Consiliului pentru Afaceri Economice și Financiare (ECOFIN) etc.), conform Tratatului de Reformă Consiliul Afacerilor Generale și Relațiilor Externe se sparge în două componente: în Consiliul Afacerilor Generale (CAG) și Consiliul Afacerilor Externe (CAE), numărul consiliilor ridicându-se astfel la 10. Mai mult, CAE va fi prezidat de Înaltul Reprezentant, iar CAG de către președinția rotativă⁵.

În aceste condiții, modul de funcționare a *președinției rotative a consiliilor*, în paralel cu nou introdusa *președinție permanentă a Consiliului European*, ridică deja semne de întrebare. În vreme ce noul Președinte și Înaltul Reprezentant (IR) (post echivalent cu cel al unui ministru de externe) vor prezida întâlnirile șefilor de stat și guvern și ale miniștrilor de externe, țara care deține președinția rotativă va continua să prezideze întâlnirile tuturor celorlalți miniștri. De exemplu, odată cu preluarea președinției rotative (1 ianuarie 2010) Spania prezidează, prin miniștrii respectivi,

1 „It would be like having a conductor without an orchestra - or rather, a conductor trying to conduct two separate orchestras at the same time”, Charles Grant, „Constitutional fudge. The EU's foreign policy arrangements are dysfunctional, so why is Britain trying to block plans to make them more effective?”, *Guardian blog*, 19 June 2007

2 Vezi siteza raportului pe http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/001-62946-292-10-43-901-20091021IPR62945-19-10-2009-2009-false/default_ro.htm

3 Raportul preciza și faptul că, în cadrul audierilor parlamentare legate de procedura de numire a noii Comisii, se va solicita poziția vice-președintelui Comisiei cu privire la SEAE „pentru a se evita risipirea unui timp prețios în controverse de natură politică referitoare la forma pe care urmează să o capete SEAE după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona”.

4 Dacă în anii 90 erau 22 consilii, numărul lor a fost redus la 16 în iunie 2000 și la 9, în iunie 2002. În cadrul Consiliului European de la Sevilla din 21-22 iunie 2002 s-a luat decizia modificării structurii Consiliului de Miniștri, noul sistem devenind operațional în a doua jumătate a anului 2002. Astfel, numărul Consiliilor a fost redus la nouă iar Consiliul Afacerilor Generale a fost redenumit „Consiliul Afacerilor Generale și Relațiilor Externe”.

5 Noua configurație a Consiliului de Miniștri poate fi consultată pe pagina oficială a Consiliului, la adresa: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=427&lang=RO>

toate consiliile de miniștri (agricultură, mediu etc.), cu excepția Consiliului Afacerilor Externe. În același timp, Prim-ministrul spaniol și Ministrul de externe spaniol sunt membri ai Consiliului European prezidat de Herman Van Rompuy, iar Ministrul spaniol al afacerilor externe, membru în Consiliului Afacerilor Externe, prezidat de Catherine Ashton.

În plus, Comitetul Reprezentațiilor Permanenți (COREPER), responsabil de pregătirea lucrărilor Consiliilor, va fi condus și el, prin rotație, la fiecare șase luni, de un reprezentant al statului membru care va prezida și CAG, însă Comitetul Politic și de Securitate (CSP) - care monitorizează situația internațională în domeniile acoperite de PESC - va fi condus de un reprezentant al IR. De asemenea, toate celelalte organisme create pentru a permite organizarea diferitelor Consilii (grupuri de lucru, comitete etc.), cu excepția celor de politică externă, vor fi coordonate de Președinția rotativă.

Pe de altă parte, în cadrul **Comisiei**, suprapunerile între domeniile de politică externă (ajutor umanitar, extindere și politica de vecinătate) aflate sub coordonarea unor comisari cu atribuții specifice și domeniul doamnei Ashton - afaceri externe și politica de securitate, membră atât a Comisiei, cât și reprezentantă a Consiliului de Miniștri, creează inevitabile confuzii. Un raport CRPE sublinia faptul că, în vreme ce Tratatul de la Lisabona pare să fi simplificat organizarea fragmentată a politicii externe a UE, între Comisie și Consiliu, în cadrul Comisiei, dimpotrivă, pare să o fi exacerbat, „deoarece acum, paradoxal, sunt mai mulți comisari care se ocupă cu problemele externe” și este „neclar cum va funcționa grupul extins al comisarilor cu mandate pe relații externe și care vor fi relațiile acestora cu Înalțul Reprezentant”¹. Așa de pildă, „Ajutorul umanitar” a fost separat în noua Comisie de portofoliul „Dezvoltării” și a fost creat un nou post de Comisar, pentru „Ajutor umanitar și răspuns în situații de criză”. Mai mult, în noua Comisie Barroso, portofoliul „Politicii de vecinătate” nu va mai fi administrat de Înalțul Comisar, deși în anterioara comisie făcea parte din portofoliul Benitei Ferrero-Waldner. În noua formulă, politica de vecinătate a fost lipită de extindere, prilej pentru noi speculații și așteptări din partea statelor acoperite de această politică.

L-am lăsat la sfârșitul acestei analize pe **Președintele Comisiei Europene**, dintotdeauna un actor extrem de important în arhitectura instituțională a UE. Conform Tratatului de la Lisabona, modalitatea de alegere al Președintelui a suferit modificări: Consiliul European, în momentul desemnării acestuia, va trebui să țină cont de rezultatele alegerilor pentru Parlamentul European și să efectueze consultările care se impun. Mutația produsă, constată un studiu realizat de Departamentul pentru Afaceri Europene, apropie procesul de numire al Președintelui Comisiei de procedura de desemnare a premierilor în diferitele state membre ale UE². Pe de altă parte, implicarea sporită a Comisiei în reuniunile celorlalte instituții, după cum se poate desprinde din întâlnirile de până acum cu Președintele Consiliului European și Președintele Parlamentului European, poate fi evaluată favorabil. Cu toate acestea, poziția Președintelui Comisiei se cere a fi și ea redefinită, de vreme ce nu mai este doar președintele Barroso cel care acționează în „interesul Uniunii”³.

În concluzie, tabloul principalelor instituții ale UE, asemenea unei fotografii aflate în plin proces de dezvoltare, menține încă într-o zonă neclară noile personaje introduse prin Tratatul de la Lisabona, imaginea Președintelui Consiliului European și cea a Înalțului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate,

1 Paul Ivan, Mihai Panaite, Ciprian Ciucu, Robert Uzuna, *Uniunea Europeană se adaptează din mers Tratatului de la Lisabona*, (Centrul Roman pentru Politici Europene, Policy Memo no.6, ianuarie 2010), 5.

2 Departamentul de Afaceri Europene, Tratatul de la Lisabona și influența sa asupra construcției europene, disponibil pe <http://www.dae.gov.ro/admin/files/Tratatul%20Lisabona%20sin-teza%20DAE.pdf>.

3 P.M. Kaczynski, și alții, *Lisbon five*, 3.

suprapunându-se în parte peste contururi ceva mai vechi, aparținând fie Președinției ei rotative, fie Înaltului Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună. Cu o delimitare și precizare a competențelor încă insuficient clarificată, în principal în cazul afacerilor generale și al politicii externe, noul sistem promovat prin Tratatul de la Lisabona - spune A. Missiroli, „nu este mai puțin complex și stratificat decât cel anterior”, iar a-l face să funcționeze nu va fi „o sarcină ușoară”.¹

Concluzii

Procesul construcției europene reprezintă, în mod evident, un proces în continuă evoluție. Ultimele decenii au marcat și revizuirea, relativ frecventă, a tratatelor inițiale prin Actul Unic (1987), Amsterdam (1999), Maastricht (1993), Nisa (2003) și, mai nou, Lisabona (2009). Ultima revizuire, în mod particular, a fost rezultatul unui proces laborios și îndelungat, marcat de referendumuri respinse (Tratatul Constituțional, în Franța și Olanda, Tratatul de Reformă, în Irlanda), negocieri dure, crize. Cu siguranță, actualul Tratat de la Lisabona, asemenea celor care l-au precedat, nu reprezintă decât un compromis între diferitele state membre ale UE. Fără îndoială însă, într-o Uniune cu 27 de membri (și chiar mai mulți, dacă procesul de extindere va continua) un astfel de compromis va fi tot mai greu de atins. După cum observa și Gian Luigi Tosato „Uniunea nu a ajuns la destinația finală, dar metodele ei în privința revizuirii tratatelor fondatoare probabil că da”².

Ținând cont atât de parcursul „accidentat” al actualului Tratat, dar și de climatul economic și politic actual extrem de tensionat, posibilitatea renegocierii tratatului în perioada următoare apare ca neplauzibilă. Pe de altă parte însă, deoarece persistă încă multe semne de întrebare în legătură cu modul în care va funcționa Uniunea în viitor, îndeosebi la nivelul celor două poziții nou create, Președinte al Consiliului European și Înalt Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună, amendamente la actualul Tratat, privind funcționarea celor două instituții, sau precizări suplimentare oferite prin alte diferite documente normative specifice, apar ca inevitabile. Cu o probabilitate ridicată, până la finele acestui an, pe fondul experienței care se va acumula din derularea celor două Președinții rotative, spaniolă și belgiană, vor fi inițiate intervenții în direcția realizării „reglajului fin” în extrem de complexul mecanism instituțional european.

¹ Antonio Missiroli, Janis Emmanouilidis, „Implementing Lisbon: the EU Presidency's other (rotating) half”, European Policy Centre, *Policy Brief*, decembrie 2009, 2.

² „Europe has not reached its final destination, but its method for solemnly revising the founding treaties may well have”, în Gian Luigi Tosato, „*The Shape of Post-Lisbon*”, 283.

Momentul Lisabona – Un nou început pentru construcția europeană

■ ALEXANDRU JĂDĂNEANT

Abstract

The present article introduces the reader to the novelty provided by the new Community Treaty which has been signed in Lisbon and became operative starting with December 1, 2009. The keyword of the Lisbon Treaty is the citizen, due to which the author analyzes the means by which the citizen is involved in the European construction. The democratization of Europe, or the rights and obligations of the European citizen are thus some of the issues presented in detail. An important aspect discussed in the article targets the elections for the European Parliament and the participation of the citizens of the Member States in these elections. Besides, the transparency and the efficiency of political decision are two concepts that are explained in the Lisbon Treaty, the article thus trying to underline the advantages that are offered to the European citizens.

Keywords

Lisbon treaty, citizenship, political decision, European Parliament, European elections

Anul 2009 avea să marcheze un nou început pentru Uniunea Europeană, prin semnarea și ratificarea Tratatului de la Lisabona, dar avea și să comemoreze câteva evenimente cruciale din istoria vechiului continent: împlinirea a 70 de ani de la declanșarea celui de-al II-lea Război Mondial, 60 de ani de la înființarea Consiliului Europei sau 30 de ani de când Parlamentul European este ales prin vot direct de către cetățenii statelor membre. Dar anul 2009 avea să rememoreze și 20 de ani de la prăbușirea unui sistem totalitar din statele europene aflate până în 1989 sub sfera de influență a Uniunii Sovietice; astfel s-au sărbătorit revoluțiile de catifea din Cehoslovacia, Ungaria, căderea zidului Berlinului sau revoluția sângeroasă din România. Anul 2009 poate fi caracterizat drept un liant între trecut și viitor, deoarece Uniunea Europeană are șansa unui nou început și fundamentarea mult mai bine a principiilor pe care este clădită, dar și ancorarea în procesul decizional al instituțiilor comunitare.

Aceste câteva date expuse chiar de la bun început ne prefigurează un scenariu încărcat, în care actorul principal a fost Europa. Un continent divizat ideologic, economic și cultural încearcă să transforme rădăcinile comune într-un avantaj pentru secolul XXI. Uniunea Europeană trebuie să devină un actor mult mai activ și pregnant pe scena politicii internaționale, iar ratificarea tratatului

de la Lisabona reprezintă declanșarea unui joc de domino ce trebuie să spargă anumite bariere ale ideii de integrare europeană.

Construcția europeană a pornit de la ideea că între statele vest-europene nu trebuie să existe scânteii care să declanșeze un eventual conflict armat. La 5 mai 1945 se naște Consiliul Europei, o organizație internațională regională clasică, prin care actorii statali europeni au fost aduși sub același acoperiș, încercându-se astfel atingerea unor țeluri comune. Proiectul ambițios de integrare europeană nu putea fi declanșat decât printr-o formă mult superioară unei organizații clasice, astfel ia ființă Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului, o construcție „sui generis” care s-a remarcat prin transferarea anumitor drepturi suverane ale statelor fondatoare către organele noii create Comunități Europene.

Integrarea europeană a avut de la bun început ca și scop organizarea conviețuirii pașnice în spațiul european a diferitelor popoare europene, precum și a diferitelor influențe culturale ce sunt ușor detectabile în spațiul comunitar. Proiectul european urmărea rezultate concrete: un spațiu european eliberat de spaima războiului și caracterizat de pace și bunăstare. Proiectul european Schuman s-a dovedit până în prezent a fi unul de succes, iar explicația este una pragmatică: după experiențele celui de-al II-lea Război Mondial terenul a fost propice unui plan, care prin mijloace pașnice avea să rezolve probleme comune ale statelor europene.

Proiectul de la mijlocul secolului XX a fost unul al elitelor europene, deoarece o schimbare de paradigmă se realizează fie prin revolte sângeroase, fie prin munca elitelor care-și impun viziunea. Uniunea Europeană s-a născut din ideile generoase ale elitei europene, ca o construcție pentru cetățeni; analiza realității contemporanității ne obligă să recunoaștem că Uniunea Europeană seamănă mai mult cu o Europă a cetățenilor. Schimbarea conceptuală a „Europei pentru cetățeni” în „Europa cetățenilor” conține nu doar o nouă viziune, ci o responsabilizare a individului ce se bucură de cetățenia comunitară.

Un exemplu la îndemână pentru responsabilitatea civică de care au dat dovadă cetățenii este anul 1989, când cetățenii statelor aflate sub sfera de influență sovietică s-au eliberat și au militat² pentru libertate, democrație, pluralism și prosperitate. Acum nu mai trebuie sparte ziduri sau garduri, care ne despărțeau ideologic, ci trebuie să fie străpunse bariere psihologice și letargia ce caracterizează opinia publică europeană. Acum 20 de ani cetățenii Republicii Democrate Germania, alături de cetățenii români, maghiari, cehoslovaci, bulgari sau polonezi au luptat pentru democrație, libertate și stat de drept. Prin dobândirea acestora se naște și o obligație din partea Europei față de proprii cetățeni: lupta pentru libertate și democrație nu trebuie să se oprească la granițele naționale, ci dimpotrivă Uniunea Europeană trebuie să implice cât mai mult cetățeanul comunitar în această construcție politică.

Procesul de integrare europeană trebuie să fie unul aproape de cetățean, atrăgător pentru acesta și nu în ultimul rând să răspundă nevoilor acestuia. Fără implicarea cetățenilor în procesul de integrare europeană, acesta riscă să nu aibă rezistență pentru viitor sau se transformă într-o formă de dictatură, care însă așa cum ne-a arătat istoria este întotdeauna limitată în timp.

Este de netăgăduit faptul că Uniunea Europeană este proiectul cel mai avansat de integrare ce este cunoscut în contemporaneitate, această construcție cunoaște gradul cel mai înalt al concretizării și structurării activității politice europene. Atâta vreme cât Uniunea Europeană este doar o altă tribună de la care se face politică, pe lângă cele deja consacrate la nivel local, regional sau național, se pune întrebarea care este legătura dintre această construcție și cetățean. Începuturile comunitare

1 Ovidiu Ținca, *Drept comunitar general* (București: Ed. Didactică și pedagogică, 1999), 5.

2 Larry Diamond, Yun-han Chu, Marc Plattner, Hung-mao Tien, *Cum se consolidează democrația*, traducere de Magda Muntean și Aurelian Muntean (Iași: Polirom, 2004), 13.

s-au bazat exclusiv pe interesele economice ale statelor membre, care au încercat să găsească un liant între pace și prosperitatea, două deziderate atât de necesare Europei jumătății de secol XX. Cu timpul, Uniunea Europeană avea să se dezvolte, să primească prin instituțiile și organele proprii tot mai multe competențe din partea statelor membre, dezvoltându-și capacitatea de a se etala drept o „putere”, mai ales din momentul din care acest potențial de putere a trecut de barierele reprezentanților statelor membre. Cu cât obținea o vizibilitate tot mai mare, Uniunea Europeană începea să emită pretenții de actor pe scena internațională, fapt ce a dus la o încordare a relațiilor cu proprii cetățeni¹, cu cei pe care de fapt îi reprezintă.

Pe de altă parte, în ultimii ani se poate observa că în urma campaniilor de informare asupra funcțiilor și competențelor organelor comunitare, cei care se interesează de problemele comunitare au devenit mult mai critici vis-à-vis de eforturile depuse pentru integrarea europeană. Acest proces continuu poate crea cetățeanului comunitar un anumit disconfort datorat transferului de drepturi suverane către Uniune în tot mai multe domenii ale politicii, fapt ce ar putea îngreuna drepturile și libertățile de care se bucură cetățenii statelor membre.

Tribunalul constituțional de la Karlsruhe a trebuit să analizeze proiectul tratatului de la Lisabona din perspectiva concordanței acestuia cu legea fundamentală germană. Unul din argumentele aduse de contestatorii tratatului de la Lisabona a fost exprimat interrogativ-retoric: libertățile de care se bucură cetățenii europeni au sporit datorită Uniunii Europene sau libertățile garantate de către statele membre au fost îngredite prin dezvoltarea conceptului de integrare europeană?

Scopul principal al activității politice dintr-o societate ar trebui să poată fi identificat cu o vorbă înțeleaptă a filosofului și economistului irlandez Francis Hutcheson², care opina: „fericire pentru un număr cât mai mare de indivizi”. Astfel, societatea ar trebui să fie organizată în așa măsură, încât fericirea să fie accesibilă unui număr cât mai mare de cetățeni. Acest deziderat nu mai aparține doar statelor naționale, în această eră a globalizării granițele dintre state au fost demult înfrânate, fenomenul crizei economico-financiare cu care se confruntă societatea este exemplul cel mai grăitor. Soluțiile nu mai pot fi unele individuale, căci economiile statelor sunt atât de dependente unele de altele, încât, cel puțin la nivel occidental acestea trebuie identificate în comun.

Acest context nefavorabil la nivel mondial, arată încă odată importanța unificării europene din perspectivă economică, dar și necesitatea ca proiectul politic european să fie concretizat.

Un prim pas este definirea relației nu tocmai destinsă dintre Uniunea Europeană și cetățenii europeni. Această relație se întinde pe mai multe planuri: comunitate de valori, drepturi și obligații, democratizare, precum și transparentă și eficiență. Pentru a putea defini relația dintre Uniune și cetățean trebuie să încercăm să răspundem la anumite ipoteze: cetățenii comunitari sunt legați de valori comune, care se și regăsesc în dreptul comunitar; Uniunea Europeană le protejează cetățenilor drepturile și definește obligațiile acestora; în ce măsură cetățeanul este integrat ca și actor al procesului de integrare europeană sau în ce măsură structurile și procesele decizionale la nivel european sunt destul de transparente sau eficiente pentru ca cetățeanul să fie conștient de plusul de valoare, de siguranță, de libertatea sau de prosperitatea de care beneficiază în urma acestora.

Aceste câteva întrebări ne vor ghida de-a lungul acestei etape a cercetării noastre. Încercările de a răspunde chestiunilor ridicate mai sus vor avea în vedere doar prevederile recentului ratificat tratat de la Lisabona, precum și anumite idei

1 Thomas Petersen, „Der Kampf Europas mit der Gleichgültigkeit”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 mai 2008.

2 Francis Hutcheson a fost un filosof și economist irlandez, care a trăit între 1694-1746.

desprinse în urma lucrărilor Conventului European¹, care a propus spre semnare și ratificare Tratatul constituțional, care stă la baza tratatului semnat în capitala portugheză. Dezbaterile Conventului sunt o sursă foarte prețioasă pentru un atent cercetător al procesului de integrare europeană, deoarece acest înalt for european a fost compus nu doar din reprezentanții guvernelor statelor membre, ci și de parlamentari europeni sau parlamentari ai statelor membre, ceea ce a dus la o dezbatere vie, aprinsă și foarte axată pe rezolvarea unor chestiuni tehnice, dar esențiale pentru dinamizarea procesului integraționist la nivel comunitar.

Putem spune, că în faza de elaborare a textului Tratatului constituțional, cetățeanul european a fost foarte bine reprezentat atât direct prin europarlamentari și prin parlamentarii naționali, cât și indirect prin societatea civilă² care a organizat o serie de dezbateri, conferințe și discuții în cadrul cărora au fost formulate opinii referitoare la echilibrarea propunerilor ce erau făcute în Convent.

Ipoteza centrală a prezentului studiu este dacă putem defini tratatul de la Lisabona ca fiind unul creat, semnat și ratificat pentru cetățeni. Răspunsul este unul greu identificabil, însă oferind o soluție ipotezelor ajutătoare arătate mai sus, acesta se poate cristaliza într-o oarecare măsură.

Uniunea Europeană – o construcție bazată pe valori comune

Ne întrebam dacă Uniunea Europeană este o comunitate bazată pe valori comune, iar dacă acestea sunt detectabile în corpul textelor dreptului comunitar primar. Tratatul de la Lisabona fortifică valorile comune, ce-i leagă pe cetățenii comunitari: libertate, siguranță și prosperitate. În această ecuație își face locul și un al termen: solidaritate, prin care de fapt se exprimă un mijloc prin care se pot atinge scopurile Uniunii Europene. Prin solidaritate, mutualitate o societate poate atinge un grad ridicat de prosperitate și siguranță, ce este garantat propriilor cetățeni. Solidaritatea este un concept vag, foarte îndrăgit de politicieni în discursuri, dar aproape uitat de aceștia când trebuie pus în practică. Făcând o analiză numerică, identificăm faptul că în textul tratatului de la Lisabona termenul de „solidaritate” este identificat de aproape douăzeci de ori, pe când în varianta consolidată de la Nisa, acest cuvânt este folosit doar de șase ori.

Fiecare stat membru al Uniunii Europene trebuie să respecte valorile fundamentale ale acestei comunități: demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și protecția acordată minorităților. Astfel nevoile sociale ale cetățenilor sunt echivalente ca și rang cu țintele economice ale Uniunii, ceea ce este un nou pas spre formarea unei uniuni politice.

Solidaritatea pare a fi cuvântul cheie al tratatului de la Lisabona³. Experiențele neplăcute ale atacurilor teroriste, precum și natura dezlănțuită ce a dus la tot mai multe catastrofe au fost factorii declanșatori ai unității prin solidaritate a statelor membre. Textul versiunii consolidate a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene valabilă în urma ratificării tratatului de la Lisabona, în art. 222⁴ menționează clauza de solidaritate, potrivit căreia Uniunea Europeană și statele membre trebuie să acționeze solidar față de statul membru care este supus unui act de terorism sau

1 Joseph H.H. Weiler, *Constituția Europei*, traducere de Alina Vasile și Cristina Arion (Iași: Polirom, 2009), 327.

2 Peter Becker, Olaf Leiße, *Die Zukunft Europas. Der Kovent zur Zukunft der Europäischen Union* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005), 173.

3 Raluca Bercea, *Drept comunitar. Istoric, izvoare și aplicații practice* (Timișoara: Mirton, 2009), 43.

4 Tratatul de la Lisabona, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:RO:PDF>, accesat 20.01.2010.

unei catastrofe naturale sau provocate de om. Pentru cetățeanul european, această prevedere prezintă importanță practică imediată, căci oferă acestuia un grad sporit de siguranță în cazuri de extremă urgență.

Prin noul tratat modificator, Uniunea Europeană obține competențe sporite în domenii ca: libertate, siguranță și justiție¹. Sectoare precum: protecția în cazul catastrofelor², a intervenției umanitare³ sau sănătatea publică⁴ sunt introduse în construcția comunitară, tocmai pentru ca Uniunea Europeană să fie mai bine pregătită în fața unor evenimente de acest gen și pentru a gestiona cât mai rapid și profesionist astfel de crize, protejând astfel interesele cetățenilor europeni. O altă problemă tot mai spinoasă pentru bătrânul continent este asigurarea resurselor și a energiei necesare acestui teritoriu, problemă ce este tratată la nivel comunitar, așa încât cetățeanul comunitar este pus la adăpost de problemele ce pot interveni la nivel local. Asigurarea energiei a devenit o problemă a Uniunii Europene, metodele și mijloacele de intervenție sunt unele adecvate, iar principiul solidarității stă și la baza acestei noi viziuni introduse prin tratatul de la Lisabona.

Aceste probleme discutate cu ocazia rundelor de negociere a tratatului modificator sunt reflectate de către text, un lucru mai mult decât pozitiv, având în vedere că politicienii au înțeles și au ținut cont de nevoile celor pe care îi reprezintă. La nivelul Uniunii Europene se organizează destul de des sondaje de opinii, la care cetățenii europeni sunt chemați să răspundă la problemele curente ale Uniunii. Într-un recent Eurobarometru, cetățenii europeni au fost rugați să identifice domeniile și politicile în care Parlamentul European ar trebui să devină mult mai activ. Domeniile cele mai des amintite de către subiecții cercetării sociologice sunt: terorismul, schimbările climatice, drepturile consumatorilor sau sănătatea publică. Or, aceste domenii sunt, chiar dacă unele doar tangențial, amintite și explicitate de textul tratatului de la Lisabona.

Proiectul comunitar a avut de la bun început adversari, care mai mereu aduc în discuție contraargumente față de procesul de integrare europeană. O idee constantă ce apare în discuția celor 27 de state membre face vorbire despre pierderea identitară cu care se confruntă nu doar cetățenii, dar și formele statele. Această temă este din punctul nostru de vedere o pseudo-problemă, trebuie însă să recunoaștem că există anumite aspecte ce trebuie să fie criticate și comentate pe marginea planului integrării europene. Revenind la temerea pierderii identității naționale de către statele membre, acestea sunt protejate de chiar art. 4 alin. 2 din tratatul privind Uniunea Europeană, care de la bun început dorește să tranșeze aceste lucruri. Textul tratatului arată că Uniunea Europeană protejează identitatea națională a statelor ce o compun, oferind acestora libertatea de a se exprima în concordanță cu structurile politico-constituționale, fiind de asemenea protejate și modalitățile de administrare la nivel local și regional a problemelor statelor membre. Uniunea Europeană este o organizație internațională, dar nu de tip clasic, este o construcție de tip „sui generis”, iar statele membre nu renunță la întreaga lor suveranitate în favoarea Uniunii, ci doar la anumite și foarte precis descrise drepturi suverane. Modul în care, spre pildă, Republica Federală Germania își reglementează administrația la nivel de Gemeinde, Land sau Bund este o chestiune de drept intern, în care Uniunea Europeană nu are cum să intervină. Garanția Uniunii de nealterare

1 Așa spre pildă, art. 81 din versiunea consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene prevede:

„Uniunea dezvoltă o cooperare judiciară în materie civilă cu incidență transfrontalieră, întemeiată pe principiul recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare și extrajudiciare. Această cooperare poate include adoptarea unor măsuri de apropiere a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre”.

2 A se vedea art. 196 a versiunii consolidate a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

3 A se vedea art. 214 a versiunii consolidate a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

4 A se vedea art. 168 a versiunii consolidate a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

a identității naționale a statelor membre, îi implică direct și pe cetățenii comunitari. Aceștia trebuie să fie conștienți că se pot dezvolta în continuare conform propriilor tradiții, fără a se pierde într-un concept difuz al conștiinței europene. Dorința unora de a forma o identitate europeană este firească, atâta vreme cât garanția expusă mai sus rămâne valabilă.

Identitatea națională, în contextul integrării europene nu are valențe culturale sau istorice, ci unele politico-juridice, exprimate prin forța de a negocia și de a impune anumite viziuni și opinii. Politica scaunului gol, jucată de Franța a fost, cel puțin pentru acest stat, un succes. Conceptul de Comunitate Europeană a evoluat, astfel că în contemporaneitate statele negociază mult mai dur cedarea anumitor drepturi suverane, marcând foarte clar și exact care sunt competențele exclusive de care se bucură instituțiile și organele Uniunii Europene. Tratatul de la Lisabona, prevede clauza competențelor restrânse de care se bucură Uniunea, competențe care trebuie să fie interpretate limitativ, astfel organele sau alte structuri comunitare nu-și pot conferi alte competențe, decât cele atribuite prin voința statelor membre. Statele membre dețin, prin această prevedere, adevărata putere, acestea fiind cele care hotărăsc de fapt, care este gradul și viteza cu care se lucrează la programul de integrare europeană.

Tratatul de la Lisabona este un „novum” din mai multe puncte de vedere, cum ar fi spre pildă introducerea în sistemul controlului subsidiarității a parlamentelor naționale sau clauza expresă potrivit căreia statul membru poate părăsi construcția europeană. Prima mențiune este de noutate, renunțarea unui stat membru la această calitate era asigurată și până la tratatul de la Lisabona de normele dreptului internațional public. Revenind la implicarea parlamentelor naționale, acestea sunt implicate pentru prima dată direct în procesul legislativ comunitar. Încă din stadiul propunerilor de acte normative comunitare, parlamentele naționale intervin și analizează juridic respectiva propunere, având dreptul de a iniția și amendamente. Este un sistem de protecție a priori exercitat de legislativele statelor membre. Propunerile venite de la acestea nu trebuie să fie însușite și de legislativul bicefal comunitar, astfel guvernele statelor membre au la dispoziție mecanismul a posteriori de a ataca respectiva normă, în fața Curții de Justiție de la Luxembourg. Cetățenii statelor membre, chiar dacă indirect - dar acestea sunt regulile jocului democratic - iau parte la procesul legislativ european, odată prin parlamentarii de la Bruxelles, apoi prin parlamentarii naționali care analizează încă din faza de proiect viitoarele norme ale dreptului comunitar secundar.

Pentru prima dată, cetățeanul statului membru este dublu reprezentat în procesul de edictare al normelor comunitare, iar ca acest câștig să fie și fructificat are nevoie de o mobilizare corespunzătoare a clasei politice, dar și a opiniei publice, iar acest deziderat poate fi atins prin informație, astfel media jucând în acest sistem un rol cheie.

Tratatul de la Lisabona prevede, la insistențele statelor conservatoare și orientate spre un euroscepticism moderat, posibilitatea ca statele membre să retragă o serie de competențe Uniunii Europene. Prin această clauză statele membre au dorit să-și asigure proprii cetățeni că Uniunea Europeană nu este o organizație care să se poată dezvolta în afara mandatului statelor membre, iar pentru orice eventualitate, competențele atribuite Uniunii prin renunțarea de către statele membre la unele drepturi suverane, pot fi revocate.

Drepturile și obligațiile cetățenilor

Tratatul de la Lisabona, tratat modificator al tratatelor constitutive preia drepturile statuate în acestea, de care se bucură cetățenii statelor membre. Spre pildă, libera circulație a muncitorilor este un drept garantat și prin ultimul tratat

ratificat de statele membre, dar acesta conține o serie de noi drepturi ce le sunt acordate cetățenilor europeni. Acestea trezesc interesul și merită să fie discutate pe scurt în cele ce urmează.

Criteriile de la Copenhaga, criterii ce trebuie să fie îndeplinite de orice stat ce dorește să adere la Uniunea Europeană, sunt de fapt condiții minimale care asigură un start comun tuturor statelor membre în procesul integrării europene. Printre aceste condiții ce se cer a fi îndeplinite se numără economia de piață funcțională, protecția drepturilor minorităților sau respectarea statului de drept. La nivel comunitar, cetățeanului nu-i erau garantate foarte multe drepturi, nu putem vorbi spre exemplu, de un cod al drepturilor fundamentale ale cetățeanului comunitar, ceea ce a reprezentat până la momentul Lisabona un punct negativ al conceptului de Europă unită. Totuși la nivel european, cetățeanul este protejat de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, document semnat și ratificat sub auspiciile Consiliului Europei, un veritabil codex al drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului statului membru la această convenție. Pentru prima dată în spațiul european, un cetățean, îndeplinind o serie de condiții, poate să cheme în judecată propriul stat sau pe unul terț, pentru a se stabili încălcarea de către acestea a dreptului sau libertății petentului. În cadrul dreptului pozitiv comunitar nu s-a întâlnit un astfel de catalog de drepturi, astfel că acestea nici nu puteau fi protejate jurisdicțional la nivelul instanțelor comunitare. Totuși, Curtea de la Luxembourg a făcut apel în rezolvarea anumitor spețe la principiile și practica curții de la Strasbourg.

Odată cu tratatul de la Nisa s-a parafat și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, document cu caracter pur politic și cu nici o implicație juridică. A fost semnalul dat de șefii de stat și de guvern că Uniunea Europeană are nevoie de un document în această direcție. Conventul care a dezbătut tratatul constituțional a inclus Carta în corpul acestuia. Prin tratatul de la Lisabona, Carta drepturilor fundamentale devine un document ce produce efecte juridice, cetățenii comunitari beneficiind de protecția drepturilor și a libertăților stipulate de aceasta.

Acest document este o sinteză a drepturilor și libertăților cetățenești întâlnite în constituțiile statelor membre, în Convenția Europeană a Drepturilor Omului sau în Carta Socială Europeană, ultimele două documente fiind edictate sub auspiciile Consiliului Europei. Carta Socială Europeană este un document ce a fost semnat în 1961 și care de-a lungul vremii a suferit multiple modificări, ultima fiind cea din septembrie 2001. Cetățenii sunt protejați prin Carta drepturilor fundamentale, atunci când se aplică dreptul comunitar sau când este cerută în fața unei instanțe constatarea încălcării unor prevederi ale acesteia. Președintele comisiei pentru chestiuni constituționale a Parlamentului European, Jo Leinen a declarat din perspectiva ratificării tratatului de la Lisabona și a atribuirii de puteri juridice Cartei drepturilor fundamentale, că: „odată' cu ancorarea acestui document în tratatul european, vom avea cel mai complex și modern catalog al drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului. Pentru prima dată într-un codex general al drepturilor fundamentale, drepturile social-economice sunt definite ca fiind de același rang cu drepturile și libertățile clasice ale omului”.

Uniunea Europeană trebuie să respecte în toate acțiunile pe care le întreprinde principiul egalității cetățenilor comunitari. Acest deziderat a fost enunțat cu ocazia tratatului de la Nisa, moment în care Uniunea se lupta încă cu anumite discriminări la care erau supuși cetățenii din statele membre. Tratatul de la Nisa s-a concentrat tocmai pe îndepărtarea acestora și pe înlăturarea oricăror bariere care ar fi făcut imposibilă punerea în practică a principiului egalității de șanse a cetățenilor comunitari. Tratatul de la Lisabona, prin prevederile sale novatoare, atinge o etapă mult superioară, deoarece identificăm formulată în economia textului tratatului o

¹ Jo Leinen, http://www.joleinen.de/index.php?id=56&file=oA18Bo&no_cache=1&uid=199.

obligație ce incumbă Uniunii Europene, și care prevede că aceasta să „acorde în aceeași măsură” importanță tuturor cetățenilor comunitari. Astfel cetățeanul nu mai este doar obiectul negocierilor și acțiunilor politice de la nivel european, ci se creează o relație de comunicare între organele comunitare și cetățean. Procesul de integrare comunitară este mereu inovator, iar elitele europene au înțeles într-un final, că în acest proces trebuie să fie implicați și cei pentru care s-a gândit la jumătatea secolului trecut aceasta formulă de organizare.

Textele de legi sau ale tratatelor internaționale nu sunt o lectură obișnuită pentru marea masă a populației statelor membre, astfel că Uniunea Europeană trebuie să implementeze o strategie prin care să popularizeze oportunitățile ce-și trag seva din ultimul tratat modificator. Puterea unor exemple foarte concrete poate fi benefică și totodată atrăgătoare pentru marele public. Vom încerca să identificăm în textul analizat astfel de cazuri, prin care dorim să demonstrăm atât importanța acestui tratat, cât și efectele practice imediate ale acestuia. Tratatul de la Lisabona elimină anumite proceduri greoaie din cauzele civile și de dreptul familiei ce conțin elemente de extraneitate¹. Prin prisma celor arătate mai sus rezultă spre pildă, că încheierea sau desfacerea unei căsătorii în cadrul Uniunii Europene sunt proceduri ce sunt rezolvate mult mai rapid prin eficientizarea și armonizarea normelor procedurale în astfel de cauze. Un alt segment de cauze, care vor fi mult mai rapid rezolvate, sunt cele în care se discută despre drepturile minorilor sau punerea în executare a unor hotărâri judecătorești edictate de către o curte valabil sesizată dintr-un stat membru al Uniunii Europene. Așa spre exemplu, o hotărâre edictată de către o instanță belgiană prin care se recunoaște dreptul ambilor părinți, ce au cetățenii a diferite state membre ale Uniunii Europene, de a stabili de comun acord domiciliul copilului lor minor, este recunoscută și produce efecte pe teritoriul tuturor statelor membre. Prin aceste clauze ale tratatului de la Lisabona se simplifică procedurile în cauze cu element de extraneitate, cauze care înaintea ratificării acestui tratat erau definite ca fiind unele destul de îndelungate. Procedura de exequatur sau alte proceduri întâlnite în cauzele care au ca și obiect conflicte între cetățeni ai diferitelor state comunitare devin neinteresante, deoarece prin noile reglementări se elimină obstacolele birocratice îndelungate. Prin aceste prevederi ale tratatului de la Lisabona, se închide cercul format între prevederile referitoare la piața unică și libertățile aferente și dreptul cetățeanului de a ridica pretenții și de a se bucura de drepturile sale și în afara granițelor statului a cărui cetățean este. Astfel, libertățile fundamentale, pe care s-au creat Comunitățile Europene sunt protejate și procedural prin garanțiile ce sunt acordate și garantate prin tratatul semnat în capitala Portugaliei.

Cetățeanul este cuvântul cheie al filozofiei actuale a procesului de integrare europeană. În acest moment, când terorismul și globalizarea produc evenimente nedorite, sângeroase și terifiante, Uniunea Europeană a reușit prin art. 39 din tratat să garanteze cetățenilor europeni protecția datelor acestora cu caracter personal. Având în vedere situația expusă mai sus, aceasta este o performanță, deoarece chiar în unele state membre ale Uniunii Europene se discută intens despre introducerea unor excepții la această protecție oferită propriilor cetățeni. Dezbaterea la nivel occidental are loc deoarece suntem în prezența unui conflict între norme juridice, iar doctrina trebuie să argumenteze care drept protejat este superior. Demersul pornește de la teoria considerării comparative a drepturilor protejate de lege și clasificarea acestora după rang, iar în situația expusă identificăm pe de o parte dreptul statului de a se folosi de anumite date cu caracter personal în lupta împotriva criminalității și a terorismului și pe de altă parte vorbim despre protejarea drepturilor și libertăților fundamentale. Acest „conflict” trebuie rezolvat, iar rezolvarea nu este atât de simplă ca și în cazul unei comparații de drepturi într-o situație uzuală. De

¹ A se vedea prevederile art. 81 al tratatului de la Lisabona.

exemplu: dreptul la viață al unui alpinist rătăcit în munți care pătrunde prin efracție într-o cabană pentru a supraviețui este net superior dreptului proprietarului cabanei la integritatea proprietății sale. Este însă evident, că prin ultimele reglementări din cadrul tratatului de la Lisabona, Uniunea Europeană nu doar tinde, dar a recunoscut superioritatea netă a dreptului cetățeanului la protejarea datelor cu caracter personal. Multe discuții au iscat dorința unor state membre de a introduce pe anumite aeroporturi scannere prin care pasagerii erau obligați să treacă, imaginile astfel preluate fiind însă considerate a aduce grave atingeri demnității umane și protecției datelor cu caracter personal.

Nu toate prevederile unui tratat internațional sunt foarte clare, astfel în tratatul de la Lisabona se face vorbire în art. 10 alin. 3 despre faptul că toți cetățenii europeni au dreptul de a lua parte la viața democratică a Uniunii Europene, fără a se explicita ce anume incumbă acest drept. În esență, textul citat face referire la posibilitatea cetățenilor de a participa la alegerile pentru Parlamentul European, dar și la obligația de a asigura din partea instituțiilor comunitare a transparenței acțiunilor pe care le exercită. O noutate este adusă și de art. 302 care acordă posibilitatea Consiliului de a solicita societății civile europene expunerea punctelor de vedere referitoare la domeniile pe care activitatea Uniunii le privește. Pentru ca acest mecanism să poată funcționa, cetățenii la nivel european trebuie să fie foarte bine organizați, tocmai pentru a nu se expune doar păreri ale unui singur segment al populației comunitare, ci să fie articulate ideile și interesele unor cât mai mari grupuri de cetățeni.

Un ultim aspect trebuie amintit în acest context, în care prezentăm problematica drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului european, și anume că nu identificăm în cadrul textului tratatului de la Lisabona nici o obligație expres prevăzută pentru acesta. Teoria dreptului ne arată că fiecărui drept îi este corelată o obligație, materia drepturilor cetățenilor europeni reprezentând excepția de la regulă. În cadrul lucrărilor Conventului European au avut loc dezbateri referitoare la introducerea în proiectul tratatului constituțional a noțiunii de obligație a cetățeanului european. La momentul dezbaterii tratatului constituțional s-a discutat și despre oportunitatea de a introduce ca și obligație a cetățeanului european plata unui impozit european, problemă ce s-a dovedit a fi foarte controversată, astfel că cel puțin în mod direct nu a fost îmbrățișată la momentul respectiv, aceasta negăsindu-și susținători nici în cadrul negocierilor privitoare la tratatul de la Lisabona. Chiar dacă nu sunt amintite direct, pot fi identificate obligații în sarcina cetățenilor europeni, spre exemplu o parte a taxei încasată cu titlu de taxă pe valoare adăugată se varsă la bugetul comunitar.

Democratizarea Europei

Europa este un termen ce se identifică în aceste zile cu ideea de democrație, fiind un etalon și pentru alte zone geografice ale lumii. Ar putea părea derutant să discutăm în această lucrare despre nevoia democratizării Europei sau mai exact exprimat, a Uniunii Europene. Dar nu suntem în prezența unui nonsens, ci a unei realități, căreia Uniunea trebuie să-i răspundă cu promptitudine. Pentru prima dată, dreptul pozitiv comunitar folosește în tratatul de la Lisabona terminologia de „democrație reprezentativă”. Art. 10 alin. 3 al tratatului recunoaște că izvoarele legitimității democratice a activității Uniunii Europene sunt Parlamentul European și parlamentele naționale, și asta datorită faptului că acestea se compun conform voinței exprimate prin vot direct de către cetățenii ce au capacitatea de a-și exercita acest drept. Un alt element inedit este întâlnit în corpul aceluiași articol al tratatului modificator ratificat la sfârșitul anului 2009 potrivit căruia șefii de stat și de guvern și

delegațiile guvernamentale trebuie să dea explicații cetățenilor asupra pozițiilor ce le adoptă în cadrul Uniunii Europene.

Cetățenii sunt reprezentați direct în cadrul Parlamentului European. Competențele acestui for, ce nu deține ca un parlament național în exclusivitate puterea legislativă, au fost mereu lărgite, iar prin ultimul tratat modificator acestea cunosc modificări în domenii precum: legiferare, buget sau relațiile internaționale ale Uniunii. În tratat¹, egalitatea în domeniile bugetar și legislativ între Parlamentul European și Consiliu este ridicată la nivel de principiu general de drept. Prin extinderea procedurii de codecizie la un număr important de domenii, se asigură echilibrul funcției legislative între Parlamentul European și Consiliu într-o proporție de aproximativ 95%², ceea ce este un câștig deosebit, mai ales dacă avem în vedere faptul că la începuturile construcției europene, Parlamentului European aproape că nu-i erau recunoscute funcții legislative.

Lucrările Parlamentului European au fost dintotdeauna publice, Consiliul dimpotrivă a lucrat cu ușile închise. Atunci când Consiliul discută acte normative în cadrul procedurii de codecizie cu Parlamentul European, acesta este obligat să transmită în direct și să facă un upload pe Internet, pentru ca opinia publică europeană să poată lua la cunoștință despre punctele de vedere ale Consiliului referitoare la propunerile legislative. Suntem convinși că nu mulți cetățeni europeni vor face uz de această oportunitate, cel mai mare câștigător este desigur mass-media, care are astfel un nou izvor de informații și astfel, indirect noi toți suntem beneficiarii transparenței de care trebuie să dea dovadă Consiliul.

Pentru prima dată, în cadrul dreptului comunitar, Parlamentelor naționale li se recunoaște rolul de actori ai procesului legislativ³ la nivel european. Această recunoaștere a puterii legislative naționale duce la o funcționare mai eficientă a Uniunii, rolul decisiv fiind reprezentat de faptul că fiecare cameră a Parlamentelor naționale va putea fi activă în procesul decizional european. Așa spre pildă, în cazul Republicii Federale Germania, atât Bundestag-ul, cât și Bundesrat-ul își împart prerogativa de a interveni în procesul legislativ european. Opinăm că acest scenariu este valabil pentru toate statele membre ale Uniunii Europene, care cunosc un sistem bicameral al legislativului. În România, Camera Deputaților și Senatul vor putea reprezenta pe cetățenii români în procesul de edictare a normelor la nivel european într-o modalitate directă și care se bucură de deplină legitimitate. Desigur că la nivelul fiecărui stat membru, Parlamentul național va trebui să elaboreze norme interne prin care să se descrie modalitatea concretă prin care poate fi exercitată această nouă funcție ce incumbă parlamentelor naționale. Așa spre exemplu, la începutul anului 2008, fracțiunile creștin-democraților, a social-democraților și a verzielor din Parlamentul federal german au inițiat un proiect de lege prin care să se reglementeze sporirea și cimentarea drepturilor celor două camere în problemele Uniunii Europene. Proiectul de lege prefigura ratificarea tratatului de la Lisabona, astfel că politicienii germani și-au pregătit strategia încă din timp, acest lucru este și normal, atâta vreme cât Republica Federală a Germaniei este un stat fondator, care varsă cele mai importante sume de bani la bugetul comunitar. Cultura politică și ecurile acesteia, ce sunt mereu perceptibile în impozanta clădire a Parlamentului german vor influența într-un mod pozitiv noua constelație a procesului decizional comunitar.

Rolul decisiv al Parlamentelor naționale va fi cel de veghe, acestea analizând oportunitatea de intervenție la nivel legislativ a instituțiilor comunitare, astfel se introduce o nouă măsură prin care se asigură respectarea principiului subsidiarității.

1 A se vedea art. 14 din tratat

2 Elmar Brok, Martin Selmayr, „Der Vertrag der Parlamente als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon”, *Integration* 3 (2008): 228.

3 A se vedea art. 12 din tratat.

Prin această competență acordată legislativelor naționale, respectarea principiului fundamental de drept comunitar, cel al subsidiarității este asigurată printr-o reglementare clară și opozabilă din perspectivă juridică. Prin tratatul de la Lisabona, Parlamentele naționale își schimbă statutul în cadrul procesului legislativ comunitar, trecând de la calitatea de actor-privitor, la cea a unui actor principal cu drepturi depline¹ și justificate prin legitimitatea oferită de cetățenii comunitari.

Un aspect, cel puțin teoretic, foarte important pentru condiția și drepturile de care se bucură cetățeanul european, se referă la dreptul de inițiativă legislativă ce a fost acordat prin tratatul de la Lisabona cetățenilor comunitari. Prin această procedură, ce trebuie să recunoaștem că nu este una foarte simplă și nebirocratică, cetățenii statelor membre pot să ia parte direct la temele politicii comunitare. Un număr de 1 milion de cetățeni europeni pot demara procedura prin care se solicită Comisiei Europene elaborarea de proiecte de norme de drept comunitar secundar² în domeniile solicitate de către cetățenii care au apelat la această nouă procedură introdusă odată cu ratificarea tratatului semnat în capitala Portugaliei. Prin acest instrument, ce se află la îndemâna opiniei publice europene, s-a răspuns dorinței exprimate atât la nivel național, cât și la nivel european de a introduce un element plebiscitar democrației reprezentative ce se naște la nivelul construcției comunitare.

Un al „novum” al tratatului de la Lisabona este identificabil în prevederea, potrivit căreia retragerea unui stat membru al Uniunii Europene este posibilă. Dacă este să analizăm doctrina clasică de drept internațional public, atunci acest lucru era posibil și până la momentul Lisabona, datorită faptului că toate tratatele comunitare, fie ele constitutive ori modificatoare, sunt autentice tratate de drept internațional, iar acestea pot fi oricând denunțate de către statele ce le-au ratificat, respectând desigur normele în vigoare ale dreptului tratatelor. Nici un stat, datorită suveranității de care se bucură, nu poate fi constrâns să rămână parte a unui tratat, dacă această realitate contravine intereselor respectivului subiect de drept internațional. Prin această prevedere exprimată foarte clar și expres în cadrul tratatului de la Lisabona, cetățenii comunitari, precum și statele membre sunt într-un fel asigurate că participarea statelor la construcția europeană nu se transformă într-o relație de dependență ce se manifestă în detrimentul intereselor statelor naționale ce compun Uniunea Europeană și a cetățenilor pe care-i reprezintă.

Suntem de părere că noua prevedere a tratatului ratificat și intrat în vigoare în ultima lună a anului 2009 este una la care nu se va apela foarte curând, iar îndrăzneala cu care facem această afirmație își trage seva din faptul că renunțarea la calitatea de membru al Uniunii Europene este o procedură foarte costisitoare, iar efectele unui astfel de gest sunt greu de prevăzut. Cel puțin din punct de vedere economic, statul ce dorește să părăsească construcția europeană va avea de suferit, deoarece propria lui economie va trebui să se adapteze unei situații în care nu se poate conta pe sprijinul regulilor și a expertizei de la nivel comunitar. Într-un astfel de scenariu nu ar pierde doar statul ce se hotărăște să denunțe calitatea de membru al Uniunii, ci chiar Uniunea. De fapt, prin introducerea acestei prevederi s-a dorit a se aduce o garanție în plus cetățenilor europeni, că participarea statelor a căror cetățeni sunt la Uniunea Europeană nu este un automatism și că procesul de integrare va fi unul în care cetățenii să fie implicați, iar statele să aibă posibilitatea legală de a se retrage din această construcție.

Ca și observație empirică, putem afirma faptul că, cu cât este mai avansată integrarea europeană, cu atât posibilitatea ca un stat să dorească să se desprindă din Uniune, tinde spre minim. Scenariul renunțării la calitatea de membru al Uniunii Europene este aproape unul utopic, catastrofal, dacă s-ar transforma în realitate pentru statele membre ale zonei Euro.

¹ Brok, Selmayr, „Der Vertrag” 229.

² A se vedea art. 11 alin. 4 din tratat.

Transparența și eficacitatea deciziei politice la nivel european

Scindarea în două mari părți a tratatului de la Lisabona a creat mai multă transparență pentru cetățeanul comunitar. În prima parte a tratatului sunt prezentate principiile generale ale dreptului comunitar, prevederile și normele prin care se creionează instituțiile comunitare, precum și cooperarea intensificată în domeniul politicii externe a Uniunii Europene. Această primă parte a tratatului modificator de la Lisabona conține cele mai importante reguli, pe care cetățeanul comunitar le necesită pentru a putea avea o privire de ansamblu asupra construcției europene. Trebuie să recunoaștem că limbajul folosit de către state, atunci când au redactat proiectul tratatului, este unul juridico-diplomatic, ceea ce face ca acesta să nu fie foarte ușor digerabil marelui public. Normele de redactare a unui tratat internațional impun o anumită ținută a vocabularului și structurii unui astfel de document, putem astfel concluziona că forma exterioară îmbrăcată de către tratat nu este un motiv care să atragă imposibilitatea cetățeanului comunitar de a se informa. Dacă este să fim sinceri, anumite articole sau paragrafe ale Constituției României sau ale Convenției Europene a Drepturilor Omului, nu sunt foarte accesibile unui profan. În acest context trebuie să fie amintită performanța de a sintetiza normele principale ale „scheletului” Uniunii Europene în doar 55 de articole.

A doua parte a tratatului de la Lisabona este de fapt, o variantă revizuită a Tratatului privind Comunitățile Europene, ce cuprinde 357 de articole prin care se reglementează modalitatea de funcționare a organelor și instituțiilor comunitare, politicile comune comunitare, modul de abordare în domeniul politicii externe europene sau prevederile referitoare la bugetul Uniunii, precum și procedurile de adoptare a normelor dreptului comunitar secundar.

Prin tratatul de Lisabona s-a creat o mai mare disciplină în domeniul competențelor, astfel că relațiile dintre Uniune și statele membre sunt mult mai clare și ușor detectabile. Prin acest nou tratat comunitar s-a reușit performanța de a zugrăvi o Europă mult mai eficientă, cu proceduri de lucru și metode de adoptare a legislației secundare mult simplificate, instituții dimensionate corespunzător nevoilor celor 27 de state membre și un grad ridicat de capacitate de reacție în domeniile strategice ale Uniunii Europene.

Acest nou tratat modificator cunoaște și carențe, ce se datorează în mare, lipsei de voință a statelor membre. Nu este o noutate această constatare, de-a lungul procesului de integrare europeană s-au putut identifica momente de impas, care au fost rezolvate în timp. Un prim lucru neatins de tratatul de la Lisabona constă în faptul că normele juridice de drept comunitar secundar nu „îmbrățișează” denumiri consacrate la nivelul dreptului național, și ne referim aici la noțiunea de „lege” în general, ci acestea se vor intitula în continuare: regulamente, directive sau decizii normative, ceea ce poate duce la o anumită confuzie în rândul cetățeanului european. Proiectul de tratat constituțional prevedea ca toate normele de drept comunitar secundar să se numească generic „legi”, ceea ce terminologic, ar fi fost un câștig, cel puțin, pentru cetățenii interesați de ordinea juridică comunitară. Credem că putem să ne hazardăm în acest moment și să afirmăm faptul că, într-un viitor tratat modificator, normele derivate ale dreptului comunitar se vor fi numind „legi”, desigur cu un grad diferit de aplicabilitate.

Codecizia este un alt succes al tratatului de la Lisabona. Prin procedura codeciziei, atât Consiliul, cât și Parlamentul European sunt instituțiile implicate în edictarea de norme juridice comunitare. Regula de bază este stabilită ca fiind codecizia, în terminologia tratatului de la Lisabona fiind uzitată sintagma de „procedură legislativă ordinară”. Potrivit art. 289¹ aceasta: „constă în adoptarea în comun de către

¹ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C115 din 9 mai 2008, 173.

Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei". Excepții de la această procedură ordinară sunt cunoscute atunci când sunt edictate norme juridice în domenii ca politica externă și de securitate sau proprietate intelectuală.

Un alt aspect pozitiv al tratatului de la Lisabona ce merită a fi menționat în această prezentare a acestui tratat din perspectiva conceptului de cetățean european, se referă la faptul că adoptarea cu majoritate de voturi a unor decizii în Consiliu se aplică și mai multor politici comunitare, cum ar fi spre pildă: cooperarea în domeniul justiției și afaceri interne, politica comună de transport, problemele legate de azil, controlul granițelor exterioare sau protecția diplomatică și consulară. Prin aceasta se asigură o luare a deciziei mult mai eficientă și rapidă. Din 2014 majoritatea calificată cerută în Consiliu se va forma dintr-o dublă majoritate, aceasta fiind influențată pe de o parte de numărul statelor membre, iar pe de altă parte de numărul populației, ceea ce are ca și efect o dublă legitimare a Uniunii Europene ca actor ce adoptă norme juridice nu doar pentru statele membre, cât și pentru cetățenii acestora care au ca și numitor comun cetățenia europeană. Conform art. 16 din tratat, dubla majoritate va fi atinsă când acordul pentru adoptarea unui act normativ este dat de cel puțin 55% din statele membre, care să reprezinte cel puțin 65% din populația Uniunii Europene. În această ecuație este introdusă variabila „cetățean european”, vorbim în termeni pur tehnici de un „civorum al cetățenilor” ce trebuie să fie realizat pentru ca un act normativ de drept comunitar secundar să poată fi adoptat de către Consiliu. Prin această importantă variabilă introdusă în procesul legislativ comunitar se oferă garanția că nu se poate adopta nici o normă juridică ce ar contraveni majorității populației Uniunii.

Conform prevederilor tratatului de la Lisabona pentru prima dată în istoria construcției europene se alege un Președinte al Consiliului European pentru o perioadă de 30 de luni, iar această formulă are darul ca cetățenii comunitari să aibă o mai mare capacitate de a se identifica cu persoana care conduce un important for european. Și în cazul alegerii Președintelui Comisiei Europene, rezultatul alegerilor pentru Parlamentul European influențează decisiv această alegere. Votul exprimat de către cetățenii comunitari primește astfel o nouă valență și însemnătate. Președintele Comisiei Europene trebuie astfel să fie agreat, dacă nu chiar, să provină din familia politică dominantă din cadrul Parlamentului European.

În acest moment al cercetării noastre trebuie să reliefăm un aspect foarte interesant pentru viața construcției europene. În orice societate contemporană, cetățenii sunt reprezentați la nivel local sau central de către cei ce au fost aleși de către aceștia. La nivel național întâlnim dezbaterile de idei și doctrine la nivelul partidelor politice. Odată cu adâncirea procesului de integrare europeană, la nivel comunitar aveau să se dezvolte autentice partide sau familii de partide. Cetățenii trebuie să se implice în politică, atât la nivel local, național, cât și european. Deoarece statistici recente ne arată că, din păcate, interesul cetățeanului comunitar este unul modest pentru politică, partidele la nivel european trebuie să se gândească la o strategie, prin care să capteze interesul maselor. Una dintre variantele ce pot fi folosite, chiar cu succes am spune, la nivel european este cea oferită de exemplul german. În acest sistem rolul hotărâtor îl joacă în alegerile parlamentare candidatul pentru demnitatea de Bundeskanzler. Această strategie a fost utilizată și în cadrul ultimelor alegeri europene, în majoritatea statelor, partidele au desemnat candidați-locomotivă, care să trezească cetățenilor interesul pentru politica europeană.

Politica la nivel european nu seamănă întotdeauna cu cea realizată în microcosmosul unui stat. Desigur că în contemporaneitate, cu ajutorul media, un politician poate să devină cunoscut pe o scară mult mai largă decât cea a statului a cărui cetățean este, dar pentru ca o democrație să fie caracterizată drept una funcțională, este nevoie de o relație de loialitate între conducere și cei reprezentați. Or, este

evident că noțiunea de „președinte” are o cu totul altă încărcătură la nivel național, decât la nivel european. Acesta este și motivul pentru care la nivel european se încearcă a fi plasați în funcții cheie politicieni cu charismă și personalitate, care să reprezinte transparența instituțională la nivel european.

Un punct nevralgic al Uniunii Europene este acela că nu există posibilitatea ca această construcție să exprime o singură voce în politica externă. Amintim, printre altele, de situația războiului și a intervenției din Irak, moment în care statele membre ale Uniunii Europene s-au scindat, majoritatea condamnăm intervenția militară. Prin tratatul de la Lisabona s-a încercat găsirea unei soluții, care din punctul nostru de vedere nu este viabilă. Este vorba despre numirea unui Înalt Reprezentant al Uniunii Europene pentru politica externă și de securitate comună, acestuia revenindu-i automat și calitatea de vicepreședinte al Comisiei Europene. Considerăm că suntem în prezența unei pseudo-soluții, deoarece statele membre ale Uniunii Europene și-au păstrat toate drepturile suverane în domeniul politicii externe. Nu se pot identifica semnale, potrivit cărora, statele membre să dorească să transfere această competență către Uniune, aceasta nefiind de altfel deloc în interesul cetățenilor europeni. Atâta vreme, cât Uniunea nu poate fi definită drept o federație sau confederație, statele nu vor renunța la acest atribut esențial al suveranității lor, așa cum este politica externă.

La nivel de imagine, Înaltul Reprezentant este o instituție benefică, dar golită de substanță, ceea ce nu înseamnă că nu va putea juca un rol important pe scena relațiilor internaționale. Se prea poate ca acest „ministru al afacerilor externe la nivel comunitar” să-și ofere bunele oficii pentru a încerca aplanarea diferitelor conflicte.

O construcție, precum cea europeană, trebuie să fie caracterizată prin eficiența și suplețea instituțiilor prin care se desăvârșește proiectul european. Punctul de plecare al ideii europene a fost coagularea dorinței a șase state europene de a realiza un model de conlucrare și bună înțelegere, prin care să se evite scânteia unui nou conflict armat. Uniunea Europeană a anului 2010 are 27 de state membre, iar în cazul instituțiilor și organelor comunitare reformele sunt imperios necesare.

Atât structura Parlamentului European, cât și cea a Comisiei Europene vor suferi schimbări majore odată cu începerea legislaturii din 2014, astfel numărul euro-parlamentarilor va fi blocat la 750, contingentele naționale urmând a fi renegociate, pentru a se îmbunătăți reprezentativitatea acestui vot. Nu se va putea atinge regula „one man, one vote”, deoarece în continuare, statele mici ale Uniunii vor fi discriminate pozitiv, acestea beneficiind de un număr mai mare de mandate, decât le-ar fi permis un simplu calcul matematic. Există începând cu alegerile din 2014 mai multă „corectitudine” la împărțirea mandatelor, ne referim la egalizarea numărului de voturi necesare pentru a putea fi obținut un mandat de europarlamentar. Importanța votului cetățenilor europeni, indiferent de statul în care votează, se va echilibra.

Comisia Europeană sau cum este definită de literatura de specialitate, „guvernul european” se află într-un plin program de reformă. Comisia instalată în 2010 este formată în baza regulii, potrivit căreia fiecare stat membru are dreptul de a nominaliza un comisar. Următoarea Comisie Europeană va fi construită după acest scenariu: numărul comisarilor va fi stabilit la 2/3 din numărul statelor membre. Reducerea numărului de comisari are ca și obiectiv eficientizarea muncii Comisiei, precum și transparența decizională. Această reformă se dorește a fi realizată tocmai în interesul cetățenilor statelor membre. Ne punem întrebarea dacă reversul medaliei nu se poate identifica într-o reală critică din partea acestora. Cetățenii statelor membre de identifică în primul rând cu propriul lor stat, doar apoi reclamă calitatea lor de cetățeni comunitari. Or, dacă primează încă naționalul, atunci nu se creează o posibilă tensiune, când cetățenii anumitor state membre nu vor fi reprezentați în Comisie?

Teoretic, răspunsul, cel puțin juridic, este foarte ușor de identificat și foarte clar. Nu ar trebui să se nască nici un fel de tensiuni, deoarece comisarii odată aleși, nu reprezintă interesele statului de proveniență, ci interesele Uniunii, comisarii lu-

crând exclusiv pentru aceasta, nefiind posibilă o influențare a acestora de la nivel național. Acest răspuns ce are în vedere doar latura juridică a construcției europene, poate să nu convingă cetățeanul european, deoarece la mijloc se poate identifica și o problemă de prestigiu, căci lipsa din Comisie a unui stat membru poate fi interpretată și în acest fel.

Teama unor posibile¹ „conflicte” a dus ca în cadrul dezbaterilor din decembrie 2008 ale Consiliului European să se hotărască că la intrarea în vigoare a tratatului de la Lisabona să fie redactată o rezoluție, prin care să se aplice în continuare actualul sistem al compunerii Comisiei. Prin această declarație, Consiliul European a revizuit tratatul de la Lisabona, chiar înainte ratificării acestuia.

Politicile comunitare sunt domenii de interes pentru cetățenii europeni, astfel că modalitatea prin care acestea sunt administrate la nivel comunitar prezintă interes nu doar pentru media sau politicieni. Prin tratatul de la Lisabona, Uniunea Europeană câștigă o vizibilitate sporită iar prioritățile agendei cetățeanului au fost luate în calcul. Domenii ca: lupta și combaterea terorismului și asigurarea unui cadru în care libertatea, siguranța și dreptul să fie respectate sau problemele de mediu și politică energetică sunt doar câteva din noile preocupări ale Bruxelles-ului, astfel că nevoile cetățenilor europeni sunt atent analizate, iar găsirea celor mai bune soluții este apanajul instituțiilor comunitare.

De la „Europa pentru cetățeni” la „Europa cetățenilor”

Scurta analiză pe care am făcut-o tratatului de la Lisabona ne arată foarte clar că posibilitatea cetățenilor europeni de a se implica în viața Uniunii este una mult mai restrânsă față de oportunitățile la nivel național și local. Totuși, trebuie remarcat faptul că prin acest nou tratat se dorește o apropiere a cetățeanului european de problemele Uniunii și implicarea acestuia în găsirea de soluții problemelor cu care acesta se confruntă. Tratatul de la Lisabona poate fi caracterizat drept un act de reconciliere a Uniunii cu proprii cetățeni, scopul fiind urmărirea intereselor Europei și angajării acesteia ca un actor cheie al relațiilor internaționale.

Realitatea, potrivit căreia, Uniunea Europeană nu este un stat conform teoriei clasice, a reticenței statelor membre de a transfera către aceasta o mare parte din drepturile lor suverane, a incapacității popoarelor europene de a se coagula „într-un” popor european, ne arată că procesul de integrare și de înrădăcinare a unei democrații europene cunoaște limite și granițe.

Politica europeană nu trebuie să fie doar obiect al discuțiilor cetățeanului european, acesta trebuie să devină activ în planul deciziei politice, trebuind să-i fie garantată modalitatea prin care să poată acționa la nivel comunitar. Un prim pas este reprezentat de faptul că aceștia trebuie să fie familiarizați cu instrumentele și procedurile comunitare de adoptare a normelor de drept comunitar, al doilea pas din cadrul procesului prin care se urmărește implicarea cetățeanului european în procesul decizional, este ca acesta să și facă uz de instrumentele ce-i sunt puse la îndemână².

Identificarea cetățenilor comunitari cu ideea și construcția europeană se realizează și cu ajutorul unor simboluri, cum ar fi spre pildă: imnul, steagul sau marcarea la 9 mai a zilei Europei. Este ciudată reacția statelor membre, care în momentul revizuirii textului tratatului constituțional, text ce a stat la baza tratatului de la Lisabona, au renunțat la menționarea acestor simboluri în noul tratat modificator. Aces-

1 Melanie Piepenschneider, „Die EU nach Lissabon – bürgernah, bürgerfreundlich, bürgertauglich?” *Integration 2* (2009): 163.

2 Wolfram Hitz, Volker Kronenberg, Melanie Piepenschneider (Hrsg.), *Auf dem Weg zu mehr Demokratie und Bürgernähe. Europas Zukunft nach dem Lissaboner Vertrag* (Berlin: Sankt Augustin, 2009), 147.

te simboluri vor fi folosite și în continuare, căci acestea s-au înrădăcinat în realitatea vieții la nivelul continentului european. Semnalul dat de către Uniunea Europeană, prin renunțarea la menționarea juridică a simbolurilor într-un tratat comunitar este o slăbiciune, iar statele membre au dovedit încă odată că se simt amenințate în menținerea și afirmarea propriei lor identități și suveranități, căci altfel nu putem califica refuzul majorității statelor membre pentru statuarea juridică a simbolurilor comunitare amintite mai sus.

La nivel comunitar conceptul de „apropiere față de cetățean¹” a fost permanent lărgit și acestuia i-a fost acordată o tot mai mare importanță, prin înființarea unor instituții și proceduri cum ar fi: Ombudsman-ul, comisia de petiții la nivelul Parlamentului European, alegerea prin vot direct a europarlamentarilor sau instituirea cetățeniei comunitare. În această direcție a fost investită multă energie și preocupare din partea instituțiilor comunitare. Acest concept este susținut și de metoda „prietenoașă” prin care se comunică cu cetățenii europeni, instituțiile comunitare au dezvoltat în ultima perioadă proceduri mult mai transparente și pun la dispoziția celor interesați mijloace mult mai eficiente de informare.

Un alt criteriu definit ca fiind ambivalent, dar care este destul de uzitat de către doctrina actuală de drept comunitar, este cel de „bürgertauglich”², iar ambivalența se naște pe de o parte din dorința cetățenilor de a se implica și de a utiliza elementele directe și indirecte ce le sunt puse la dispoziție pentru a influența decizia politică, pe de altă parte din întrebarea firească dacă un sistem precum Uniunea Europeană poate să-și permită o asemenea implicare a cetățenilor în luare deciziilor la nivel european. Chestiunea pusă în discuție în literatura de specialitate este dacă după nivelul comunal, regional și național, cel european poate fi definit drept al patrulea nivel politic, în care cetățenii comunitari pot influența procesul decizional și în care își pot exercita drepturile electiv. O mobilizare a cetățenilor la nivel european este un deziderat destul de greu de atins, deoarece apatia pare a fi starea ce caracterizează dorința de implicare a cetățenilor statelor membre, atât la nivel național, cât și la cel comunitar, atunci când sunt solicitați spre pildă să-și exercite dreptul de vot. La nivel european putem identifica semnele dezvoltării unei societăți civile la nivel european, societate civilă ce este destul de vizibilă în media europeană și în spațiul virtual oferit de serviciile de internet. Societatea civilă europeană este formată din elite și din vârfurile specialiștilor din diferitele domenii ce au tangențe într-un fel cu proiectul construcției europene și din personalități care au sesizat beneficiile acestui proiect inițiat prin planul Schuman. Tocmai această realitate ridică un semn de întrebare în ceea ce privește legitimitatea susținerii procesului integraționist european, deoarece intenția declarată a Uniunii Europene este aceea de a implica nu doar elitele în opera de implementare a proiectului comunitar, iar ca un prim semnal în această direcție a fost acordarea dreptului de vot activ și pasiv tuturor cetățenilor statelor membre pentru alegerea Parlamentului European.

Participarea la alegerile pentru Parlamentul European – prima obligație a cetățeanului european

Importanța tot mai crescândă de care se bucură Uniunea Europeană este dată de multitudinea de domenii de competență exclusivă ale acesteia. Cetățenii europeni sunt confrunțați cu diferite fațete ale conceptului de Uniune Europeană. Pe de o parte, în mentalul colectiv Uniunea Europeană este sinonim cu „Bruxelles-ul” ca

1 Termenul folosit de către literatura de specialitate germană este de „bürgernähe”

2 Termenul de „bürgertauglich” este greu de tradus într-un cuvânt în limba română, totuși sensul termenului ar putea fi descris astfel: utilitate pentru cetățean.

sistem neputincios și lipsit de putere, pe de altă parte, Uniunea este percepută drept un sistem caracterizat prin exces de reglementare, în literatură acestei percepții i-a fost pusă eticheta de „eurocrație”. Democratizarea construcției comunitare cunoaște o serie de deficite, dar există destule argumente ce trebuie să fie folosite pentru încurajarea participării cetățenilor la viața Uniunii. Așa cum rezultă din succinta analiză efectuată asupra prevederilor tratatului de la Lisabona, acest tratat aduce elemente prin care se încearcă diminuarea deficitelor caracteristice democrației europene și construirea unei noi relații între cetățeni și proiectul european.

Una dintre obligațiile civice ale cetățeanului este aceea de a participa la alegerile organizate la nivel național. Este momentul unic, în care poporul, adică cetățenii unui stat își exercită suveranitatea alegând organele de conducere ale statului, oferindu-le acestora legitimitate în deciziile ce urmează să le ia. Conform dreptului constituțional în vigoare în majoritatea statelor membre, participarea la alegerile organizate la nivel național nu este caracterizată ca fiind o obligație, ci un drept. Republica Elenă sau Regatul Belgiei sunt state, în care exercitarea votului este o obligație prevăzută de legile electorale. Cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene au posibilitatea de a participa atât activ, cât și pasiv la alegerile pentru Parlamentul European. Europarlamentarii sunt singurii purtători de mandat din cadrul construcției comunitare, ce sunt aleși direct de către cetățenii europeni, aceasta fiind soluția găsită de statele membre pentru ca proprii cetățeni să fie reprezentați în planul politicii europene.

Parlamentul European este format abia din 1979 din parlamentari aleși direct de către cetățenii statelor membre. În anul 2009 s-au organizat la nivel european alegeri pentru Parlamentul European, este a șaptea rundă de alegeri directe ale acestui for european. Atractivitatea participării la alegerile europarlamentare scade constant, dacă este să ne folosim de date statistice, atunci observăm că în 1979 participarea la scrutin la nivelul statelor membre a fost de 63%, iar în 2009 potrivit datelor oferite pe site-ul Parlamentului European rata de participare la scrutin a fost de doar 43%. Participarea redusă la acest scrutin coincide cu sporirea competențelor Parlamentului European¹ ca și co-legislativ și potențarea posibilităților prin care cetățenii pot influența mersul Uniunii Europene. O analiză a comportamentului electoral excede prezentei teme, vrem doar să amintim că deși alegerile europarlamentare se desfășoară concomitent pe teritoriul statelor membre, aceste alegeri sunt organizate potrivit regulilor electorale ale fiecărui stat, iar campaniile electorale nu s-au focusat pe discutarea problemelor de la nivel european, ci s-au concentrat asupra celor de la nivel național sau local. Un alt motiv, pentru care politica europeană nu este atractivă pentru cetățeni, este că nu putem identifica la nivel european adevărate partide politice. Spre exemplu, în Parlamentul European găsim familii politice², formate din reprezentanții naționali a diferitelor coloraturi politice, dar la nivel comunitar nu se poate încă vorbi nici măcar despre schițe ale unor partide europene. Or, partidele politice naționale nu au nici un interes să promoveze nivelul comunitar, acesta rămânând, ca și strategie, un domeniu rezervat elitelor.

Această realitate hrănește forțele ce-și manifestă scepticismul față de construcția europeană, vocile acestora fiind auzite chiar în incinta plenului Parlamentului European³. Această instituție are obligația de a se implica și mai mult în programul de popularizare a importanței acestui organ, de ce este imperios necesară participarea cetățenilor statelor membre la alegeri și totodată să ofere explicații

1 Thomas Oppermann, Claus Dieter Classen, Martin Nettesheim, *Europarecht* (München: C.H.Beck, 2009), 304.

2 Rudolf Streinz, *Europarecht* (Heidelberg: C.F. Müller, 2008), 353.

3 Sabine Riedel, „Nationalismus im EU-Parlament. Parteien, Standpunkte und Gegenstrategien vor den Europawahlen 2009”, *SWP-Studie* 37 (2008): 35.

prin care alegătorii să conștientizeze rolul lor hotărâtor, atunci când sunt adoptate norme juridice, care până la urmă îi marchează și afectează existența.

Titlul acestui paragraf, în care se antama ideea unei prime obligații în sarcina cetățeanului european, este de fapt o metaforă, prin care am încercat să stabilim importanța și necesitatea, ca dreptul oferit cetățenilor europeni, acela de a-și exercita dreptul de vot, atunci când sunt aleși europarlamentarii, să fie considerat de majoritatea cetățenilor drept o obligație civică față de proiectul european.

Participarea activă la proiectul european – un lux al politicii?

Tratatul de la Lisabona, așa după cum am putut deduce din analiza efectuată, este cel mai avansat în a recunoaște cetățenilor comunitari dreptul de a se implica în procesul decizional de la nivel european. Alți comentatori¹ ai realității europene au caracterizat acest ultim tratat modificator, ca fiind un tratat „al parlamentelor naționale”, deoarece nici un alt tratat nu a permis un grad atât de ridicat al parlamentarizării procedurilor legislative la nivel comunitar².

Din altă perspectivă, euroscepticii sau cei care nu sunt convinși de necesitatea proiectului comunitar au contestat tratatul de la Lisabona, argumentând chiar, că acesta desacralizează rolul cetățeanului în procesul decizional de la nivel european. Tribunalul constituțional german a fost sesizat cu plângeri în această direcție, până la urmă acest stat a putut ratifica tratatul modificator.

Considerăm că, la finalul acestei analize, putem să ne exprimăm o opinie referitoare la tratatul supus cercetării noastre. Conform prevederilor arătate de noi din cadrul tratatului de la Lisabona, cetățeanului european îi este lărgit spațiul de manevră în domeniul influenței pe care acesta o poate exercita în cadrul procesului legislativ. Premiza principală ca această influență să fie perceptibilă și percepută, este ca cetățenii să facă uz de drepturile ce le-au fost acordate. Democrația este, cel puțin din punct de vedere al științei politice, forma ce mai dificilă de organizare a unei comunități, deoarece se pornește de la percepția că responsabilitățile sistemului sunt exercitate de către democrați.

La nivel teoretic, se recomandă ca la nivel național să se organizeze referendumuri pentru a se putea astfel lua pulsul populației față de ideile și proiectele comunitare. Desigur că, această formă de consultare populară poate fi benefică, însă suntem de părere că nu trebuie transformată fiecare problemă de la nivel european într-o întrebare formulată în cadrul unui referendum la nivel național. Dacă este să ne gândim doar la referendumul organizat în Irlanda, cu ocazia ratificării tratatului de la Lisabona, atunci putem afirma că un cuvânt foarte important l-a avut societatea civilă irlandeză, sau mai corect, acele componente ale acesteia, care militau pentru neratificarea tratatului. Totuși, acest mijloc prin care se consultă poporul în probleme foarte importante, rămâne o cale prin care cetățenii unui stat membru se pot exprima față de politica comunitară.

Cetățeanului european trebuie să-i fie foarte clar, că Uniunea Europeană nu este o birocrație supradimensionată și inutilă, ci din contră este modalitatea prin care spațiul european poate să-și mențină stindardul de actor important în planul relațiilor internaționale din perspectiva globalizării.

¹ Ne gândim spre pildă la europarlamentarul Elmar Brok.

² Brok, Selmayr, „Der Vertrag” 217.

Uniunea Europeană sub paladiul Tratatului de la Lisabona

■ **OANA ALBESCU**

„Va veni vremea când toate națiunile continentului, fără a pierde calitățile lor distincte sau glorioasele lor individualități, vor fuziona într-o unitate superioară formând astfel fraternitatea europeană. Va veni o zi când nu vor mai exista alte câmpuri de bătălie decât cele ale pietelor deschide ideilor. Va veni o zi când gloanțele și bombele vor fi înlocuite de voturi”.

Victor Hugo

Abstract

Lisbon Treaty enriches the panoply of the European Union's treaties, being the recent product of the common European effort for integration. After reiterating the main postulates of the Treaty, which consolidates European Union's democracy, the author considers timely to bring into discussion the evolution of the European Union's decision making process, for better highlight the importance of the codecision procedure, as described in the Lisbon Treaty, and its consequences for the European Parliament's legislative competences.

Keywords

Lisbon Treaty, European Parliament, decision making process, legislative procedure, codecision, democratic deficit, institutional triangle

Semnarea Tratatului de la Lisabona a reprezentat o etapă notabilă în încercarea de a crea o Europă mai democratică și mai transparentă, motiv pentru care considerăm importantă incursiunea în evoluția procesului decizional al Uniunii Europene, în măsura în care recurgerea la procedura codeciziei în cadrul elaborării politicilor europene îi conferă Parlamentului European un rol consolidat și statutul de „marele învingător” al negocierilor constituționale.

Ipoteza principală a demersului științific inițiat este aceea că Parlamentul European este parte dintr-un sistem instituțional unic și fără precedent din punct de vedere istoric, Uniunea Europeană, cu melanjul său de puteri supra-naționale și cooperare interguvernamentală. Cea mai importantă modificare constituțională în ceea ce privește creșterea puterilor Parlamentului a reprezentat-o introducerea noii proceduri legislative cunoscute sub numele de „procedura de codecizie”. Aceasta a fost introdusă prin Tratatul de la Maastricht, a fost extinsă și simplificată considerabil prin Tratatul de la Amsterdam și extinsă marginal prin Tratatul de

la Nisa. Conform Constituției, aceasta devine „procedura legislativă ordinară”, care se aplică majorității legislației Uniunii Europene, confirmându-se astfel evoluția către o autoritate legislativă bicamerală, în cadrul căreia Parlamentul și Consiliul adoptă împreună legislația și este necesar ca amândouă instituții să o adopte.¹

Tratatul de la Lisabona. Caracteristici generale

Imediat după cel de-al doilea război mondial a apărut ideea creării unei Europe unite, însoțită de necesitatea de a instituționaliza acest ideal prin stabilirea unei organizații internaționale dotate cu o instituție parlamentară. În discursul rostit la al treilea Congres Internațional de Pace la Paris în 1849, Victor Hugo opina că „va veni o zi când vom vedea aceste două grupuri imense, Statele Unite ale Americii și Statele Unite ale Europei, unul în fața celuilalt, întinzându-și mâinile unui celuilalt peste mări, schimbând produse, comerț, industrie, arte, genii”.² Sintagma utilizată de Victor Hugo, „Statele Unite ale Europei”, și-a găsit locul și în discursul unuia dintre inițiatorii proiectului Construcției Europene, W. Churchill, care, în discursul său din 19 septembrie 1946 rostit la Zurich, susținea că „noi trebuie să recreem familia europeană într-un cadru regional care se va numi, poate, Statele Unite ale Europei”. Această aserțiune ne transmite că uniunea europenilor este un act liber al celor care vor să construiască o familie, al acelor popoare care împărtășesc un set de valori comune și care dau substanță spiritului european. S-a probat idealul lui Robert Schuman, pentru care construcția europeană unește oameni, și nu state, țelul fiind acela al unei comunități de spirit, de valori, pe care se pot imagina apoi tratate și structuri instituționale.³

Literatura de specialitate postulează faptul că părinții fondatori au conceput construcția europeană în numele unei rădăcini spirituale profunde, oferită de cultura antică romană, potrivit căreia relațiile dintre oameni trebuie așezate pe preceptele unui drept, construit cu rigoare și claritate, respectat atât prin intervenția unor instanțe, cât mai ales datorită recunoașterii lui de către oameni. Dreptul comunitar devine fundamentul construcției europene, așa cum este el determinat în Tratatate, în hotărârile Curții de Justiție a Comunităților sau în cele adoptate de instituțiile abilitate. Ca orice alt sistem de drept, dreptul comunitar se îmbogățește mereu, în special prin procedura de revizuire a Tratatelor. Astfel, dreptul comunitar este în continuă dezvoltare și restructurare, într-un dinamism impus de evoluția realităților europene. În numele acestei logici, în 1986 s-a adoptat Actul Unic European, în 1992 Tratatul de la Maastricht, iar în 2001, Tratatul de la Nisa. Apoi, pentru a răspunde nevoii construcției europene de a se consolida ca entitate politică, s-a propus și elaborarea și adoptarea unui Tratat constituțional pentru Uniunea Europeană. La fel ca și Tratatul de la Amsterdam și, respectiv, Nisa, Tratatul de la Lisabona este un tratat de amendare a Tratatelor existente – Tratatul Uniunii Europene, care își va păstra denumirea, și Tratatul Comunităților Europene, acesta din urmă urmând să fie redenumit Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Cele două tratate, modificate conform prevederilor Tratatului de la Lisabona, vor reprezenta tratatele de bază ale Uniunii și vor avea o valoare juridică egală.⁴

1 Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *Parlamentul European* (București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2007), 207.

2 Adrian Năstase, *Europa Quo Vadis?* (București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2003), 18-22.

3 Liviu Petru Zăpârțan, „Consolidarea construcției europene”, în Flore Pop, Sergiu Gherghina (coordonatori), *Uniunea Europeană după 50 de ani. Între entuziasmul extinderii și aprofundarea integrării* (Cluj-Napoca: Argonaut, 2007), 22-23.

4 Zăpârțan, *Consolidarea*, 24-25.

Printre panopia de aspecte novatoare ale Tratatului de la Lisabona, care prezintă cel mai recent produs al efortului european comun pentru integrare, identificăm în primul rând inserția Cartei Drepturilor Fundamentale, care asigură o protecție mai eficientă cetățenilor europeni. Un alt punct important este reprezentat de implicarea ferventă a parlamentelor naționale, care vor participa într-un grad sporit la activitățile Uniunii Europene, prin mecanismul principiului subsidiarității – acesta certificând intervenția Uniunii Europene doar atunci când rezultatele sunt mai favorabile la nivel comunitar. Este cunoscut faptul că o dată cu tratatul de la Maastricht s-a constatat emergența codeciziei în cadrul procesului decizional comunitar, care infirmă parțial „deficitul democratic” pe care îl acuza Parlamentul European, resimțit din cauza rolului minor jucat în procesul de decizie comunitar. Prin tratatul de la Lisabona, procedura de codecizie va fi mai uzitată și va situa Parlamentul European pe o poziție de egalitate cu Consiliul, în ceea ce privește adoptarea legislației Uniunii Europene. Din punct de vedere instituțional, Tratatul de la Lisabona va institui ca element de noutate funcția de președinte al Consiliului European, pentru un mandat de doi ani și jumătate, având precum consecințe reducerea numărului de comisari sau reguli precise referitoare la cooperarea consolidată și dispozițiile financiare. Ce va însemna tratatul din punct de vedere extern pentru Europa? Mai întâi, prin desemnarea unui Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate va fi posibilă sporirea coerenței și a vizibilității acțiunii externe a Uniunii Europene. Înaltul Reprezentant va avea ca principal sprijin Noul Serviciu European pentru acțiune externă. O prerogativă notabilă se referă la faptul că Uniunea va dobândi personalitate juridică unică, ceea ce va conduce la fortificarea puterii de negociere, la o eficiență sporită pe plan mondial și la percepția că Uniunea este un partener vizibil și redutabil pentru țările terțe și organizațiile internaționale. Tratatul utilizează forța dobândită de Europa în domeniul economic, umanitar, politic și diplomatic pentru a promova interesele și valorile europene pe plan mondial, respectând, în același timp, interesele specifice ale statelor membre în domeniul afacerilor externe.¹

Evoluția procesului decizional al Uniunii Europene

Postulatele Tratatului de la Lisabona se constituie în motorul reformării instituționale ale Uniunii Europene. Conform noilor prevederi, Parlamentul European își va extinde participarea în procesul legislativ, bugetar și cel al acordurilor internaționale, consolidând astfel legitimitatea democratică a Uniunii Europene. Suntem în fața unei reformări a procesului decizional, prin expansiunea votului cu majoritate calificată în domeniile libertății, al securității și al justiției.² Tratatul de la Lisabona preconizează o Europă mai eficientă, cu metode de lucru și reguli de vot simplificate, cu instituții eficiente și moderne pentru o Uniune Europeană cu 27 de membri, capabilă să acționeze mai bine în domenii de prioritate maximă pentru Uniunea de astăzi. În acest sens, votul cu majoritate calificată din Consiliu va fi extins la noi domenii politice, astfel încât procesul decizional să se desfășoare mai rapid și mai eficient. Începând din 2014, calcularea majorității calificate se va baza pe sistemul dublei majorități, a statelor membre și a populației, reflectând astfel dubla legitimitate a Uniunii. Dubla majoritate se obține atunci când o decizie este luată prin votul a 55% din statele membre, reprezentând cel puțin 65% din populația Uniunii. Parlamentul

¹ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_ro.htm.

² Eliza Amalia Drăgan, „Rolul Parlamentului European în cadrul instituțional european după Tratatul de la Lisabona”, în Sergiu Gherghina, George Jiglău, Flore Pop (coordonatori), *Tratatul de la Lisabona* (Cluj-Napoca: Dacia, 2008), 132.

va recurge mai des la procedura de codecizie în cadrul elaborării politicilor europene, de asemenea acesta se va afla pe o poziție de egalitate cu Consiliul, care reprezintă statele membre, în ceea ce privește adoptarea celei mai mari părți a legislației Uniunii Europene.¹

Cum se perfecționează procesul decizional de-a lungul tratatelor comunitare? Prin Tratatul de la Maastricht a fost introdusă procedura de codecizie care infirmă parțial „deficitul democratic” pe care îl acuza Parlamentul European, resimțit din cauza rolului minor jucat în procesul de decizie comunitar, și, totodată, a fost inclus comitetul de conciliere oficial, care avea sarcina de a negocia compromisuri între Consiliu și Parlament.²

O dată cu Tratatul de la Amsterdam, poate afirma că Parlamentul European a raportat un adevărat succes în privința reformei procedurii de codecizie, care a fost extinsă și simplificată. Astfel, extinderea procedurii de codecizie a fost substanțială atât în privința unor teme mai vechi (nediscriminarea, libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene, securitatea socială, chestiunile legate de rezidență, servicii, transporturi, politică socială, Fondul Social European, formare profesională, rețele transeuropene, aplicarea deciziilor Fondului European de dezvoltare regională, mediu, cooperare și dezvoltare), dar și a unora mai noi (cooperare vamală, muncă, egalitatea de șanse, sănătatea publică, transparența deciziilor, lupta împotriva fraudelor, statistică, protecția datelor personale). Aceste succese au fost importante, neputându-se încă ignora că în alte sectoare – politică agricolă și de pescuit, politica comercială, Uniunea Economică și Monetară – Parlamentul European continua să nu aibă atribuții, ceea ce se putea interpreta și ca o absență a controlului democratic în aceste sectoare. Aducem în discuție și absența în continuare a Parlamentului European de la revizuirea tratatelor sau de la elaborarea sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene, deși obținuse dreptul de a participa la aprobarea acestora din urmă. În schimb, se putea vorbi despre simplificarea și raționalizarea procedurii de codecizie. Astfel, procedura se putea finaliza după prima lectură dacă exista acordul Parlament European – Consiliu. O altă prevedere importantă se referă la suprimarea acțiunii unilaterale a Consiliului în cazul persistenței dezacordului Parlament European – Consiliu și după o a doua lectură. În acest caz, chiar dacă nu exista un acord de conciliere, Consiliul nu mai putea impune, după cea de-a doua lectură, propria decizie.³

Continuăm etapizarea cu Tratatul de la Nisa, care a continuat extinderea sferei codeciziei, conferind Parlamentului dreptul general de a aduce în fața instanței celelalte instituții. Tratatul de la Nisa marchează un nou episod din îndelungatul proces al construcției europene, proces demarat în urmă cu mai bine de 50 de ani. Acest tratat semnalează noul curent care dinamizează Uniunea Europeană și care schimbă fundamental harta politică a Europei și a lumii. Este vorba nu doar de reforma Uniunii Europene, dar și de extinderea sau lărgirea spre noile democrații din estul Europei. Tratatul de la Nisa indică faptul că Uniunea Europeană acționează din ce în ce mai mult ca un actor unitar, depășind nivelul unui simplu concert al puterilor occidentale. A fost ameliorat sistemul de decizie, hotărându-se trecerea la sistemul de vot cu majoritate calificată în domenii noi, a crescut rolul Parlamentului și al Comisiei Europene.⁴

Tratatul de la Lisabona postulează faptul că procedura legislativă ordinară constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei. În cazurile specifice prevăzute de tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către

1 Iordan Bărbulescu, Daniela Răpan, *Dicționar Explicativ Trilingv al Uniunii Europene* (Iași: Polirom, 2009), 722-723.

2 Corbett, Jacobs, *Parlamentul*, 4.

3 Iordan Bărbulescu, *Procesul decizional al Uniunii Europene* (Iași: Polirom, 2008), 377-379.

4 Vasile Vese Adrian Ivan, *Tratatul de la Nisa* (Cluj-Napoca: Dacia, 2001), 5-9.

Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială. Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc, în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control, de către statele membre, al exercitării competențelor de executare de către Comisie. În cazul în care, în tratate, se face trimitere la procedura legislativă ordinară pentru adoptarea unui act se aplică următoarea procedură: Comisia prezintă o propunere Parlamentului European și Consiliului. În cadrul *primei lecturi*, Parlamentul European adoptă poziția sa în prima lectură și o transmite Consiliului. În cazul în care poziția Parlamentului European este aprobată de Consiliu, actul respectiv se adoptă cu formularea care corespunde poziției Parlamentului European. În cazul în care poziția Parlamentului nu este aprobată de Consiliu, acesta adoptă poziția sa în prima lectură și o transmite Parlamentului European. Consiliul informează pe deplin Parlamentul asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției sale în prima lectură. Comisia informează pe deplin Parlamentul asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției sale în prima lectură. Avem în continuare în vedere cea de-a *doua lectură*. În cazul în care, în termen de trei luni de la data transmiterii, Parlamentul European adoptă poziția Consiliului din prima lectură sau nu s-a pronunțat, actul respectiv se consideră aprobat cu formularea care corespunde poziției Consiliului. În cazul în care Parlamentul European respinge, cu majoritatea membrilor care îl compun, poziția Consiliului din prima lectură, actul propus este considerat ca fiind neadoptat. În cazul în care Parlamentul European propune, cu majoritatea membrilor care îl compun, modificări la poziția Consiliului din prima lectură, textul astfel modificat se transmite Consiliului și Comisiei, care emit un aviz negativ cu privire la aceste modificări. În cazul în care, în termen de 3 luni de la primirea modificărilor Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, fie aprobă toate aceste modificări, și actul respectiv este considerat aprobat, fie nu aprobă toate modificările, președintele Consiliului, în consens cu președintele Parlamentului European, convoacă comitetul de conciliere, într-un termen de 6 săptămâni. Consiliul hotărăște în unanimitate cu privire la modificările care au făcut obiectul unui aviz negativ din partea Comisiei. Comitetul de conciliere, care reunește membrii Consiliului sau reprezentanții lor și tot atâția membri care reprezintă Parlamentul European, are misiunea de a ajunge la un acord asupra unui proiect comun, cu majoritatea calificată a membrilor Consiliului sau a reprezentanților acestora și cu majoritatea membrilor care reprezintă Parlamentul European, în termen de 6 săptămâni de la data convocării, pe baza pozițiilor Parlamentului și ale Consiliului din a doua lectură. Comisia participă la lucrările comitetului de conciliere și ia toate inițiativele necesare pentru promovarea unei apropieri între pozițiile Parlamentului European și ale Consiliului. În cazul în care, în termen de 6 săptămâni de la convocare, comitetul de conciliere nu aprobă nici un proiect comun, actul propus este considerat neadoptat. Făcând referire la cea de-a *treia lectură*, putem afirma că în cazul în care, în acest termen, comitetul de conciliere aprobă un proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun fiecare de un termen de șase săptămâni de la această aprobare, pentru a adopta actul respectiv în conformitate cu acest proiect, Parlamentul European hotărând cu majoritatea voturilor exprimate, iar Consiliul cu majoritate calificată. În caz contrar, actul propus este considerat neadoptat. Parlamentul European, Consiliul și Comisia se consultă reciproc și organizează, de comun acord, condițiile cooperării lor. În acest scop, acestea pot, cu respectarea tratatelor, să încheie acorduri instituționale care pot avea un caracter obligatoriu. Actele legislative adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară se semnează de președintele Parlamentului European și de președin-

tele Consiliului. Actele legislative adoptate în conformitate cu o procedură legislativă specială se semnează de președintele instituției care le-a adoptat.¹

Concluzii

Sintetizând, se poate afirma că în cadrul procedurii de codecizie are loc reevaluarea poziției Parlamentului European din organ legislativ secundar în organ legislativ principal la egalitate cu Consiliul, deoarece Parlamentul European dobândește un *drept de veto* în adoptarea actului normativ, care nu mai poate fi înlăturat de Consiliu în mod unilateral.²

Pentru a concluziona, sintetizăm opinia lui Richard Corbett și a lui Francis Jacobs, care postulează că Parlamentul European poate fi asemănat cu Congresul American, din următoarele considerente: deține identitate proprie, legitimitatea sa este independentă, este separat de executiv și încearcă, în același timp, să interacționeze intens cu respectivul executiv. Este imperios să amintim că prin Tratatul de la Lisabona Parlamentul European a dobândit rolul de colegiator, alături de Consiliul Uniunii Europene. Parlamentul și-a dovedit capacitatea de a iniția proiecte de legislație în domenii de interes public, de a impune amendamente considerabile în cadrul unor propuneri legislative importante și de a obliga Consiliul să revizuiască elemente cheie ale unora dintre pozițiile comune pe care le-a adoptat. O caracteristică importantă este aceea că Parlamentul European este, în prezent, un element clar identificabil al unui triumphi instituțional. Dintr-o perspectivă istorică, acest fapt este remarcabil în sine, în special dacă ne îndreptăm atenția asupra faptului că termenul de „triumphi instituțional” nu era uzitat acum două decenii, când cei mai mulți dintre teoreticieni discutau despre o Comunitate bicefală, alcătuită din Comisia Europeană și din Consiliul Uniunii Europene. Autorii opinează de asemenea că în prezent se discută despre păstrarea și dezvoltarea statului egalitar pe care Parlamentul l-a obținut în raport cu celelalte două instituții, și despre sensibilizarea electoratului european cu privire la contribuția din ce în ce mai importantă pe care o are Parlamentul la stabilirea conținutului legislației europene care ne afectează pe toți.

¹ Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (2008/C115/01), Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:RO:HTML>, accesat la 23.03.2010.

² Fabian Gyula, Nicolae Mihu, *Parlamentul European* (București: Wolters Kluwer, 2007), 164.

Privire generală asupra modificărilor terminologice și conceptuale aduse prin Tratatul de la Lisabona

■ ADRIAN NEDELCU și OANA SURDESCU

Abstract

In this article the two authors draw an analysis of the Treaty of Lisbon and its innovations. The Lisbon Treaty reformed the foundations of the European Union and marked the culmination of a process of Treaty reform that began soon after the Treaty of Nice. The new treaty will provide the Union with greater external coherence, making the EU more efficient, democratic and transparent; it reinforces the Union's capacity to act, particularly by increasing majority voting in the Council, and it gives Europe a stronger and clearer voice in the international context.

Keywords

Treaty of Lisbon, European Union, prominent changes, amendments, EU institutions

Tratatul de la Lisabona¹ reia metoda tradițională de modificare a tratatelor europene. El nu se substituie tratatelor în vigoare și nu le înlocuiește, ci le aduce completări și îmbunătățiri prin amendamentele din cuprinsul său. Astfel, așa cum se desprinde chiar din titlul său, Tratatul de la Lisabona modifică cele două tratate fundamentale ale Uniunii: Tratatul asupra Uniunii Europene (TUE) și Tratatul instituind Comunitatea Europeană (TCE) care devine după amendare Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)². Cele două tratate își păstrează aceeași valoare juridică. Cu titlu separat va fi menținut Tratatul privind Comunitatea Energiei Atomice Europene (Euratom). Deși noul Tratat pierde caracterul său constituțional, el protejează

1 Semnat la data de 13 decembrie 2007, Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 în urma ratificării sale de către toate cele 27 de State membre. România a ratificat Tratatul de la Lisabona prin Legea nr. 13/2008 la 4 februarie 2008, promulgată prin Decret de Președintele României la 6 februarie 2008 și publicată în Monitorul Oficial nr. 107 din 12 februarie 2008.

2 TUE cuprinde prevederi referitoare la principiile subsidiarității și proporționalității; rolul Cartei drepturilor fundamentale; valorile și obiectivele Uniunii; competențele Uniunii; cetățenia europeană; rolul parlamentelor naționale; instituțiile Uniunii, procedurile de revizuire a tratatelor, politica externă și de securitate comună, iar TFUE reglementează funcționarea a Uniunii.

principalele reglementări ale Tratatului instituind o Constituție pentru Europa, semnată în 2004 fără a fi vreodată ratificat¹.

Îmbrăcând forma unui tratat de modificare, Tratatul de la Lisabona prezintă o structură specială, proprie tratatelor de acest tip (Tratatul de la Maastricht -1992, Tratatul de la Amsterdam- 1997, Tratatul de la Nisa- 2001 etc.). Cu toate că noul tratat de reformă aduce importante modificări de ordin conceptual și terminologic, textul său este deosebit de tehnic, cuprinzând o succesiune de amendamente, fragmente, pasaje de modificări și trimiteri la articole înlocuite sau abrogate².

Astfel, încă de la publicarea sa în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, tratatul a făcut obiectul de studiu a multor analize juridice, politice, studii de caz sau articole de specialitate în ceea ce privește conținutul său și noutățile aduse. Putem remarca introducerea unor termeni și concepte noi, prezente în considerente, alineate sau articole noi, care reflectă voința statelor membre de a inova pentru a continua mai eficient construcția europeană, prin noile instituții, politici sau perspective ale Uniunii (de exemplu: cooperare structurată permanentă, combaterea schimbărilor climatice, drepturile persoanelor care aparțin minorităților). Se întâlnesc în textul tratatului termeni noi care desemnează noile instituții sau funcții create prin acest tratat: Parchetul European³, funcția de președinte al Consiliului European, Serviciu european pentru acțiunea externă⁴, crearea postului de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate etc.

De asemenea în textul tratatului de amendare s-a realizat înlocuirea unor noțiuni sau sintagme cu termeni noi, care reflectă transformarea instituțiilor și înnoirea lor⁵: Curtea de justiție a Comunităților Europene devine Curtea de justiție a Uniunii Europene, Tribunalul de primă instanță devine Tribunalul, camerele juridictionale devin tribunale specializate etc.

În cele ce urmează ne vom referi la cele mai semnificative modificări introduse de Tratatul de la Lisabona.

I. Modificari conceptuale și terminologice

Tratatul de la Lisabona clarifică distribuția de competențe între Uniunea Europeană și statele membre, stabilind trei categorii de competențe. Competențele exclusive sunt acelea potrivit cărora numai Uniunea poate legifera, iar Statele membre nu o pot face decât dacă sunt mandate expres în acest sens de către Uniune⁶; competențele partajate între Uniune și Statele membre - statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat-o pe a sa și în cazul când Uniunea a decis să înceteze să si-o exercite⁷ și competențe speciale pentru a conduce

1 Andrew Duff, "Le veritable guide du Traité de Lisbonne", Alliance of Liberals and Democrats for Europe, (2009), <http://www.alde.eu>.

2 Mariana Bara, Anca Alice Olaru, *Glosar privind Tratatul de la Lisabona*, (București: Institutul European din România, 2009), (II).

3 Parchetul european are competența de a cerceta, de a urmări și de a trimite în judecată în colaborare cu Europol, autorii și coautorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii

4 Bara, Olaru, *Glosar privind Tratatul de la Lisabona*, (IV)

5 Bara, Olaru, *Glosar*, (IV)

6 Competențele exclusive se exercită în următoarele domenii: uniunea vamală; stabilirea regulilor de concurență necesare funcționării pieței interne; politica monetară pentru statele membre în care moneda de circulație este euro; conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune a pescuitului; politica comercială comună; încheierea unui acord internațional corespunzător exercitării unei competențe interne exclusive.

7 Se exercită în următoarele domenii: piața internă; politica socială, pentru materiile definite de către tratate; Coeziunea economică, socială și teritorială; agricultura și pescuitul, cu excepția

acțiuni de sprijinire, coordonare sau de completare a acțiunii statelor membre, fără a înlocui pe această temă competența lor în aceste domenii¹.

Exercitarea competenței partajate se face cu respectarea atât a principiului subsidiarității și cât și al principiului proporționalității.

Termenul de "valori" este folosit acum în defavoarea termenului de "principii". Uniunea europeană este fondată pe valorile înscrise în TUE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii europene. Respectul demnității umane, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept, precum și respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților sunt valori comune statelor membre într-o societate caracterizată de pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați. Dat fiind faptul că Tratatul de la Lisabona conferă în mod expres Uniunii europene personalitate juridică acest lucru îi va permite să-și consolideze rolul pe scena internațională și să promoveze valorile și interesele sale. Mai mult, Uniunea europeană va avea, astfel, posibilitatea de a adera la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și va putea deveni membru al organizațiilor internaționale. Acest lucru nu va permite instituțiilor europene să nesocotească drepturile fundamentale de care beneficiază cetățenii.

Trebuie adăugat că tratatul de reformă recunoaște drepturile, libertățile și principiile enunțate în Carta drepturilor fundamentale² care are aceeași valoare juridică asemenea tratatelor. Carta reia într-un text unic drepturile civice, politice, economice și sociale ale cetățenilor europeni și rezidenților Uniunii Europene care sunt definite ca valori comune ale Uniunii. Este consacrat pentru prima dată în mod expres principiul dezvoltat pe calea jurisprudențială a Curții de justiție conform căruia drepturile fundamentale, astfel cum sunt acestea garantate prin Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale și cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale Statelor membre, constituie principii generale de drept ale Uniunii.

Prin introducerea de noi concepte, Tratatul de la Lisabona aduce modificări remarcabile în ceea ce privește obiectivele Uniunii. Dacă în TUE ordinea obiectivelor Uniunii europene era dată de întâietatea obiectivului economic și social, noul tratat modifică această organizare. Atenția se mută asupra elementului social: scopul Uniunii fiind să promoveze pacea, valorile și bună-starea popoarelor sale. Perspectiva mai deschisă asupra obiectivelor Uniunii este evidențiată prin nuanțarea și precizia acestora în raport cu drepturile omului, iar în context global, în raport cu dreptul internațional. Cât privește cel de-al doilea obiectiv, TUE vorbește despre definirea identității Uniunii pe scena internațională prin politica externă și de securitate și prin politica comună de apărare. În schimb, Tratatul de la Lisabona stabilește că locul Uniunii în relațiile internaționale este definit prin valori și interese, protecția cetățenilor Uniunii, contribuția acesteia la pace, securitate, dezvoltare durabilă, comerț liber și echitabil, protecția drepturilor omului, respectarea dreptului internațional, inclusiv a principiilor Cartei ONU³. Prin intermediul principiului priorității Uniunea europeană trebuie să își limiteze acțiunea la ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor sale.

Sunt interesante modificările conceptuale referitoare politica de securitate și apărare comună. Politica externă și de securitate comună face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale. Aceasta este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care trata-

conservării resurselor biologice ale mării; mediul; protecția consumatorilor; transporturile și rețelele transeuropene; energie etc.

1 Protecția și ameliorarea sănătății umane; industria, educația, formarea profesională, tineretul și sportul, cultura și turismul; protecția civilă; cooperarea administrativă

2 adoptată la 12 decembrie 2007 în cadrul sesiunii plenare a Parlamentului European.

3 Bara, Olaru, *Glosar*, (V).

tele dispun altfel. Politica externă și de securitate comună este pusă în aplicare de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și de statele membre, în conformitate cu tratatele. Adoptarea actelor legislative este exclusă. Politica externă și de securitate comună se întemeiază pe dezvoltarea solidarității politice reciproce a statelor membre, pe identificarea chestiunilor de interes general și pe realizarea unui grad din ce în ce mai mare de convergență a acțiunilor statelor membre. De asemenea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora.

Pentru punerea în aplicare a politicii de securitate și apărare comune, statele membre pun la dispoziția Uniunii capacități civile și militare și se se angajează să își îmbunătățească treptat capacitățile militare¹.

Tratatul extinde numărul misiunilor Uniunii în domeniul apărării² și introduce o clauză de apărare reciprocă conform căreia dacă unul dintre Statele membre ale Uniunii face obiectul unei agresiuni armate pe teritoriul său, celelalte îi datorează ajutor și asistență prin toate mijloacele ce le stau în putere. Se creează posibilitatea cooperării consolidate între statele membre care doresc să colaboreze mai strâns în sfera apărării. O colaborare structurată permanentă este deschisă Statelor membre care doresc să se angajeze în participarea la principalele programe europene de echipare militară și să ofere unități de luptă disponibile imediat pentru Uniunea Europeană.

Tratatul de la Lisabona prevede extinderea procedurii cunoscute drept „codecizie”, care se va numi „procedură legislativă ordinară”, la mai multe cazuri noi și aplicarea noii proceduri de aprobare, în special, în cazul încheierii de acorduri internaționale sau în domeniul politicii economice și monetare. Astfel, procedura legislativă ordinară conferă competențe Parlamentului european de a adopta acte împreună cu Consiliul, ceea ce constituie de fapt procedura de codecizie. Procesul decizional al Uniunii Europene se va baza pe dubla legitimitate a cetățenilor - reprezentați de membrii aleși de ei în Parlamentul European, și a statelor membre - reprezentate de miniștrii acestora din cadrul Consiliului. Sfera de aplicare a procedurii ordinare cuprinde numeroase domenii așa cum au fost extinse prin Tratatul de la Lisabona (interzicerea discriminărilor, libera circulație a cetățenilor Uniunii, libera circulație a muncitorilor, procedura în materia vizei, politica socială, măsurile în materia angajărilor, recunoașterea diplomelor, formarea profesională etc.³).

Se oferă parlamentelor naționale o contribuție directă la procesul decizional european: informare privind propunerile legislative⁴, implicare în procedura revizuirii tratatelor, cooperarea interparlamentară atât cu parlamentele naționale din statele membre cât și cu Parlamentul european, implicare în supravegherea activităților Eurojust și Europol.

1 Tratatul de la Lisabona stabilește și rolul Agenției Europene de Apărare

2 acțiunile comune de dezarmare, misiunile de consiliere și asistență în domeniul militar, misiunile de prevenire a conflictelor și operațiunile de stabilizare la sfârșitul conflictelor, precum și misiuni ce pot contribui la lupta împotriva terorismului, inclusiv prin sprijinul adus statelor terțe pentru combaterea terorismului pe propriul teritoriu.

3 Marin Voicu, *Uniunea europeană înainte și după Tratatul de la Lisabona*, (București: Universul Juridic, 2009), 197.

4 după ce primesc propunerile legislative, parlamentele naționale au la dispoziție 8 săptămâni înainte de începerea discuțiilor în Consiliu pentru a verifica dacă propunerile legislative corespund principiului subsidiarității. În urma unui *aviz motivat*, parlamentele naționale prezintă indica dacă o anumită propunere a Comisiei respectă sau nu principiul subsidiarității. Parlamentele naționale verifică respectarea principiului subsidiarității cu privire la inițiativele legislative din materia cooperării polițienești și judiciare în materie penală etc.

Tratatul de la Lisabona a extins în mod considerabil sfera majorității calificate ca formă decizională utilizată pentru numeroase decizii ale Consiliului. Această modificare conceptuală realizează trecerea de la unanimitate la majoritate calificată¹. Începând cu 1 noiembrie 2014 modalitatea de calcul a majorității calificate se schimbă: majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 55 % din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin 15 dintre aceștia și reprezentând state membre care întrunesc cel puțin 65 % din populația Uniunii. Tot cu această dată, majoritatea calificată va fi un sistem cu dublă majoritate². Sunt introduse reglementări clare privind minoritatea de blocaj: care trebuie să includă cel puțin 4 state membre și 35% din populația Uniunii Europene. Putem afirma că această formă decizională înseamnă că statele cu o populație mai mică se află pe picior de egalitate cu statele membre care au o populație mai mare. De asemenea, are loc îmbunătățirea procesului decizional la nivelul Uniunii și înlesnirea adoptării legislației europene.

Întâlnim modificări conceptuale și terminologice și în privința instituțiilor Uniunii Europene. Consiliul european și Banca centrală europeană sunt incluse pentru prima dată printre instituțiile Uniunii Europene; se crează postul permanent de Președinte al Consiliului European pentru un mandat de 2 ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii o singură dată³; un grup de trei state va putea asigura, în comun, pe o perioadă de 18 luni, îndeplinirea unor funcții ale Președinției Consiliului⁴; începând cu 1 noiembrie 2014 Comisia europeană va fi compusă dintr-un număr de membri, inclusiv președintele său și înaltul reprezentant al Uniunii pentru afacerile externe și politica de securitate, corespunzând celor 2/3 din numărul Statelor membre⁵; înaltul reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politică de securitate va fi totodată unul dintre comisari și vice-președintele Comisiei; responsabilitatea Comisiei, ca organism colegial, în fața Parlamentului european care poate formula o moțiune de cenzură împotriva acesteia⁶; Parlamentul european exercită o putere legislativă împreună cu Consiliul în cazul majorității actelor juridice europene; numărul parlamentarilor europeni este fixat la 750 plus președintele⁷; termenul de „popoare” ale statelor membre se înlocuiește cu termenul de „cetățean”: Parlamentul european este alcătuit din „reprezentanți ai cetățenilor UE” și nu din „reprezentanți ai popoarelor SM” (cum apărea în forma anterioară adoptării tratatului); numărul avocaților generali poate crește de la 8 la 11 la propunerea Curții de Justiție a Uniunii Europene și în urma deciziei Consiliului⁸; cererea preliminară în domeniul imigrării, vizelor, dreptului de azil și altor politici referitoare la libera circulație a persoanelor va putea fi adresată Curții de orice instanță națională și nu doar de instanțele de ultim grad de jurisdicție; Consiliul decide, cu majoritate calificată⁹ asupra înființării de tribunale

1 în domenii precum: cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, securitate și justiție etc.

2 Voicu, *Uniunea europeană înainte și după Tratatul de la Lisabona*, 181

3 până la Tratatul de la Lisabona președinția Consiliului european era asigurată prin rotație de statele membre.

4 Președinția formațiunilor Consiliului, cu excepția celei a afacerilor externe, este asigurată de către grupuri predeterminate formate din 3 State membre: grupurile sunt alcătuite prin rotație egală a Statelor, ținând cont de diversitatea acestora și echilibrele geografice în sânul Uniunii

5 18 membri într-o Uniune formată din 27 de state membre

6 dacă moțiunea de cenzură este adoptată cu majoritatea de 2/3 din sufragiile exprimate și cu majoritatea membrilor Parlamentului european, membrii Comisiei trebuie să demisioneze în mod colectiv din funcțiile lor, iar înaltul Reprezentant trebuie să demisioneze din funcțiile pe care le exercită în cadrul Comisiei

7 Reprezentarea cetățenilor în Parlamentul european urmează principiul proporționalității degresive: un stat membru trebuie să atribuie cel puțin 6 locuri (plafonul minim), un stat membru nu poate acorda mai mult de 96 de locuri (plafonul maxim).

8 Consiliul va decide cu unanimitate

9 modalitatea de adoptare a deciziilor cu unanimitate este înlocuită cu cea a majorității calificate

specializate sub egida Curții și asupra modificării statutului acesteia; se introduce procedura preliminară de urgență în fața Curții¹ etc.

II. Concluzii

Tratatul de la Lisabona marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, organizează funcționarea Uniunii și stabilește domeniile, limitele și condițiile exercitării competențelor sale și reprezintă unul dintre documentele cheie ale Uniunii Europene. Ca orice tratat de modificare, tratatul de reformă prezintă complexitate, termeni și concepte noi care, cu siguranță, vor determina studii de analiză juridică ori politică, studii de caz sau abordări tematice în ceea ce privește conținutul său, evoluția conceptelor, instituțiilor, noutățile aduse precum și înțelegerea acestora.

¹ CJUE se va pronunța în cel mai scurt timp atunci când cererea este formulată de instanța națională într-o cauză în care există persoane private de libertate

După Lisabona: Uniunea Europeană un consumator și/sau furnizor de securitate?

■ CLAUDIU-LAURENȚIU ȚABREA

Abstract

This paper's main objective is to analyse the security capabilities that the European Union has acquired following the entry into force of the Treaty of Lisbon. More accurate, we will try to explain if the EU has developed some mechanisms and instruments in the sphere of security and defense policy enabling it to respond quickly and coherent to threats, dangers and risks that threaten its security, both internally and externally. Thus, we will review the main achievements accomplished by the European Union since the adoption of the European Security Strategy in 2003, its capacities for prevention, intervention, and conflict management. Therefore, we want to see if we can affirm that the EU has become an effective security provider or it remained a security consumer, which still rely on NATO actions when confronted with a crisis in security sphere.

Keywords

security actor, Lisbon Treaty, Common Security and Defense Policy, crisis management, Permanent Structured Cooperation, capabilities

Ne-am decis să abordăm subiectul securității europene din considerente ce țin de actualitatea și importanța acestuia – reforma sistemului de securitate european în contextul adoptării și intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona – și din necesitatea mediului de dezbatere autohton de a fi la curent cu ultimele evoluții din sfera apărării și securității comunitare. Cert este că în România lipsește o cultură de securitate bine conturată, încetățenită, am putea afirma că aceasta este în curs de formare, iar studiul de față își propune, printre altele, să reprezinte un mic pas în direcția promovării și diseminării informațiilor – în limba română – în domeniul securității, concept înțeles în cel mai larg sens posibil. Astfel, în rândurile care urmează vom încerca o analiză a sistemului de securitate al Uniunii Europene, a politicilor, mecanismelor și capacităților pe care aceasta și le-a construit și dezvoltat pe parcursul ultimului deceniu. Mai mult, ne vom strădui să arătăm dacă UE a devenit un actor-furnizor de securitate coerent și eficient după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Metodele de cercetare utilizate în demersul nostru științific sunt: analiza descriptivă – prezentarea diacronică a situației securității europene ante- și post- Lisabona; analiza de conținut a documentelor – textele Strategiei Europene de Securitate (2003) și articolele din Tratatul de la Lisabona privitoare la PESC/PCSA, metoda deductivă, relația cauză – efect.

Pentru o lungă perioadă de timp Uniunea Europeană a fost considerată doar o „putere civilă”, iar din perspectiva unui actor ce poate fi considerat furnizor de securitate, a rămas în umbra Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO). Ahtierea după pace și stabilitate (atât internă cât și externă) i-a motivat pe cei șase membri inițiali ai Comunității să combine într-un mod eficient securitatea și obiectivele economice. Aceste motivații au rămas constant în progres, la fel ca și extinderea geografică a Uniunii Europene. De-a lungul anilor, acestea s-au cristalizat în reguli, norme și structuri instituționale și au facilitat înțelegerea mutuală, promovând acțiunea colectivă și în sfera securității. Drept consecință, UE a creat cu succes structuri de autoritate formale și informale, a determinat statele să se identifice pozitiv unele cu altele în termeni de securitate și să acționeze ca și agent socializator atât pentru statele membre cât și pentru cele aspirante sau non-membre din regiune, favorizând, de asemenea, noțiunile normative de bună și democratică guvernare.¹

Având la bază experiența și rezultatele cooperării dintre statele membre în domeniul securității și apărării (amintim aici: Uniunea Europei Occidentale (UEO) – 1954, Cooperarea Politică Europeană 1970–1990, etc.) Comunitatea Europeană a fost nevoită să-și reformeze și consolideze instituțiile pentru a face față noilor provocări ale mediului internațional de securitate, în perioada ce a urmat sfârșitului Războiului Rece. Tratatul de la Maastricht (TUE)², intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993, a instituționalizat Politica Externă și de Securitate Comună – drept al doilea pilon de funcționare a UE – fapt ce a reprezentat o evoluție naturală, logică, de codificare a ceea ce era deja realizat prin Comunitatea Politică Europeană, stabilind în acest fel noi obiective și proceduri pentru Uniune în domeniul vizat. În plus, miniștrii de externe și ai apărării din statele membre UEO s-au întâlnit la Bonn, în iunie 1992, unde au semnat o declarație³ care institua așa-numitele „misiuni de tip Petersberg”, ce aveau drept scop gestionarea unor eventuale situații de instabilitate în vecinătatea europeană, prin misiuni de menținere și impunere a păcii, misiuni umanitare și de salvare. Ideea era ca UEO să devină „brațul înarmat” al Uniunii Europene.

Tratatul de la Amsterdam⁴, semnat în 1997 și intrat în vigoare în 1999, a amendat Tratatul de la Maastricht și a consolidat Politica Externă și de Securitate Comună – care a rămas în sfera interguvernamentală – întărind voința UE de a păstra pacea și securitatea internațională și pe cea a Uniunii, militând pentru sporirea democrației și domniei legii în Europa și în lume. Cea mai importantă inovație adusă de tratat a reprezentat-o instituirea funcției de Înalț Reprezentant pentru Politica Externă și Securitate Comună, în vreme ce Consiliul European dobânda competențe sporite în definirea orintărilor strategice în sfera securității și apărării. De asemenea, UE a devenit beneficiarul capacităților UEO, preluând astfel misiunile de tip Petersberg, care au fost incluse în cadrul tratatului.

Discuțiile pentru dezvoltarea unor capacități mai puternice la nivel european pentru gestionarea crizelor au câștigat în greutate în urma acordului franco-britanic de la Saint-Malo⁵ (decembrie 1998) și a eșecului UE de a formula un răspuns coerent la criza din Kosovo, din 1999, când a fost nevoie de intervenția NATO și a Statelor Unite. Acordul pentru a dezvolta o capacitate militară autonomă a UE a fost

1 Emil Kirchner, „The Challenge of European Union Security Governance,” *Journal of Common Market Studies* 44 (2006): 951, <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118594281/abstract>.

2 Vezi Europa.eu, Summaries of EU legislation, „Treaty of Maastricht on European Union” (last upd. 2007), http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_en.htm.

3 Vezi European Navigator - Ena.lu, „Petersberg Declaration (Bonn, 19 June 1992)”, http://www.ena.lu/petersberg_declaration_bonn_19_june_1992-020003038.html.

4 Vezi „The Treaty of Amsterdam”, www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf.

5 A se vedea Atlantic Community Initiative, „Franco-British Summit, Joint Declaration on European Defense”, <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>.

stabilit cu condiția ca aceasta să nu dubleze sau să provoace rolul NATO în calitatea sa de organizație principală de apărare în Europa. Președinția germană a Consiliului UE și-a asumat responsabilitatea pentru implementarea acestei capacități la nivel comunitar, iar la Consiliul European organizat la Köln¹, în iunie 1999, cel mai important pas spre dezvoltarea capabilităților de management al crizelor a fost parcurs, prin adoptarea unei platforme politice de acțiune care să permită Uniunii să deruleze acțiuni autonome, susținute de forțe militare credibile menite să răspundă eficient și în timp util la crizele internaționale.

Astfel, prin deciziile C.E de la Köln s-au pus bazele Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA) concepută instituțional ca parte integrantă a pilonului II al UE – PESK. Ulterior, la Consiliul European de la Helsinki², din decembrie 1999, s-a adoptat Obiectivul Global al PESA – numit Helsinki Headline Goal, ce urmărea punerea la dispoziția Uniunii a unui set de forțe și capabilități necesare derulării de către UE a misiunilor de tip Petersberg. Prin urmare, s-au pus bazele instituționalizării PESA, care a devenit operațională începând cu anul 2003. Elementele componente ale PESA sunt: Agenția Europeană de Apărare, Forța de Reacție Rapidă Europeană (la nivel corp de armată – 60.000 de oameni, dispunând de capacitățile necesare în domeniul comandă și control, logistică, sprijin de luptă, elemente navale și aeriene, capabilă să fie dislocată în termen de 60 de zile, putând a fi menținută în teatru de operațiuni pentru cel puțin 1 an)³, Forța de Jandarmerie Europeană, Grupurile de Luptă ale UE, Institutul UE pentru Studii de Securitate. Drept organisme politice și militare permanente au fost stabilite Comitetul Politic și de Securitate, Comitetul Militar al UE și Statul Major Militar al UE⁴.

În privința relației NATO – UE în sectorul de securitate și apărare, o evoluție importantă a reprezentat-o adoptarea la Copenhaga, în anul 2002, a acordurilor NATO – UE, cunoscute drept Acordurile „Berlin +”⁵, ce prevedeau garantarea accesului UE la mijloacele și capabilitățile NATO în vederea desfășurării de operațiuni sub comanda UE.

Un moment important pentru conturarea UE în calitate de actor coerent în sfera securității și apărării l-a reprezentat Consiliul European de la Bruxelles, din decembrie 2003. Evenimentul esențial ce a marcat desfășurarea reuniunii șefilor de state și de guverne l-a reprezentat adoptarea *Strategiei de Securitate Europene (SSE)*⁶, elaborată sub coordonarea Înaltului Reprezentant pentru PESK, Javier Solana. SSE, intitulată „O Europă sigură într-o lume mai bună”, este semnificativă pentru că implică o schimbare de paradigmă, din moment ce UE se consideră acum ea însăși un actor global, care este pregătit să joace un rol important în securitatea globală. În plus, SSE a reprezentat un răspuns european comun pentru contracararea riscurilor și amenințărilor de securitate din prezent, ținând cont și de faptul că statele europene nu au avut o poziție unitară vis-a-vis de invazia Irakului de către SUA, desfășurată

1 Vezi Council of the European Union, „Presidency Conclusions, Cologne European Council” Annex III (3 and 4 June 1999), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm.

2 Council of the European Union, „Presidency Conclusions, Helsinki European Council” Annex IV (10 and 11 December 1999), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm

3 Ministerul Apărării Naționale, „Broșura PESA – *Politica Europeană de Securitate și Apărare*” (București: Departamentul pentru Integrare Euroatlantică și Politică de Apărare, 2006), 5, http://www.mapn.ro/diepa/eveniment/20060713/Brosura_PESA.pdf.

4 Mai multe detalii despre mecanismele PESA și despre aceste organisme enunțate le puteți afla consultând adresa: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=279&lang=en>.

5 Vezi Council of the European Union, „Presidency Conclusions - Copenhagen, 12 and 13 December 2002”, Annex II, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf.

6 Council of the European Union, „European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World” (Brussels, 12 December 2003), www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf.

în același an. Adoptarea acestei strategii europene și încercarea de a ajunge la o poziție comună europeană în privința chestiunilor de securitate și apărare este o consecință și a acestui eveniment, dar mai cu seamă a provocărilor pe care mediul internațional de securitate de la începutul secolului XXI le cuprinde, fapt ce necesită o viziune de tipul securității cooperative.¹

Strategia de Securitate a Uniunii Europene vizează stabilirea obiectivelor strategice ale UE din perspectiva asumării unui rol mult mai pronunțat în demersul global de gestionare a noilor tipuri de riscuri, amenințări și pericole – denumite „asimetrice” sau „neconvenționale”². Pornind de la analiza globală a impactului acestora asupra securității europene, a noului mediu internațional de securitate post- 11 septembrie 2001, se stabileau trei obiective strategice fundamentale pe care Uniunea trebuie să le promoveze pentru a-și apăra securitatea și a-și susține valorile: 1. promovarea unei politici eficiente de prevenire a conflictelor, prin utilizarea întregului set de capacități (militare și civile) pe care UE le posedă; 2. orientarea demersurilor Uniunii în vederea creării unui climat de securitate în imediata vecinătate a Europei (Orientul Mijlociu, Balcani și Caucaz); 3. menținerea ordinii internaționale prin promovarea multilateralismului efectiv, prin respectarea și dezvoltarea dreptului internațional, în deplin acord cu principiile Cartei Națiunilor Unite.³

Am observat în rândurile de mai sus că UE și-a dezvoltat, cu precădere, în anii '90 o serie de instituții, politici și mecanisme care au condus la instituirea unei politici europene în domeniul securității și apărării. Acestea au facilitat intervenția Uniunii în situații de conflict – cum a fost cazul operațiunilor EUROFOR CONCORDIA – în Macedonia, ARTEMIS – în R.D. Congo, EUFOR ALTHEA – în Bosnia-Herțegovina, misiuni pentru restabilirea păcii și menținerea ei, ca să dăm doar câteva exemple în acest sens. Se poate afirma că UE a devenit un actor important în sfera securității europene începând cu anii 2000, fiind în același timp un consumator de securitate, și un furnizor în devenire. În rândurile care urmează vom analiza situația capacităților UE dobândite în urma intrării în vigoare a Tratatului de Reformă Lisabona, în domeniul *security & defense*.

La data de 13 decembrie 2007 liderii europeni, șefi de stat și de guverne, au semnat *Tratatul de la Lisabona* - TL⁴, cunoscut inițial și sub numele de Tratatul de Reformă, act care amendează tratatele anterioare de instituire a Comunităților Europene și a UE. Obiectivele cheie ale tratatului sunt acelea de a face Uniunea extinsă mai eficientă și de a-i spori transparența și legitimitatea democratică. Tratatul conține reforme instituționale și inovații de anvergură, dintre care multe au fost prezente și în defunctul Tratat constituțional. TL a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, după ce a trebuit să facă față la două referendumuri în Irlanda.

Tratatul de la Lisabona, în cea mai mare parte a sa, codifică procedurile și practicile existente, bazate pe tratatele anterioare (Maastricht, Amsterdam, Nisa) și

1 Conceptul de securitate cooperativă descrie o abordare a securității care se realizează prin intermediul cooperării, a parteneriatelor în cadrul organizațiilor și instituțiilor internaționale și se opune recurgerii la forță. Ea este dezirabilă astăzi întrucât statele, de unele singure, nu mai pot să răspundă eficient amenințărilor asimetrice transnaționale, ci numai colaborând cu alți actori statali și organizații interguvernamentale. Vezi Ashton B. Carter, William J. Perry, John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992).

2 Principalele amenințări și riscuri neconvenționale care periclitează securitatea europeană și globală sunt: terorismul internațional, exacerbarea fundamentalismului religios, criminalitatea organizată transfrontalieră, conflictele regionale și din interiorul statelor, proliferarea armelor de distrugere în masă, statele eșuate, traficul ilegal de persoane și stupefiante, degradarea mediului, sărăcia, corupția generalizată, genocidele, etc.

3 Ministerul Apărării Naționale, „Broșura PESA”, 5.

4 Vezi Europa.eu, „Treaty of Lisbon”, Taking Europe into 21st Century, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

cuprinde o serie de inovații menite să crească coerența și capacitățile UE în calitatea sa de actor de securitate. Principala modificare instituțională este extinderea rolului Înaltului Reprezentant pentru Politică Externă și Securitate Comună, susținut acum de un nou Serviciu European pentru Acțiune Externă.¹ Scopul PESA – denumită în noul tratat „Politica Comună de Securitate și Apărare” (PCSA) este acela de a rezolva provocările legate de gestionarea crizelor internaționale – ceea ce ar transforma Uniunea într-un furnizor de securitate. Totuși, pentru instituirea unei viitoare apărări mutuale efective (a unei apărări comune) va fi nevoie de o decizie adoptată în unanimitate de către guvernele tuturor statelor membre. În ideea de a încuraja cooperarea pentru generarea capacităților civile și militare necesare, tratatul încorporează Agenția Europeană de Apărare deja existentă, și prevede o formă de colaborare mai ambițioasă sub forma „Cooperării Structurate Permanente”. Luarea unor decizii cu implicații militare este guvernată de principiul unanimității, și poate fi supusă dreptului la veto din partea fiecărui stat membru.² Câteva dintre prevederile TL care afectează și PESC/PCSA sunt: Uniunea dobândește acum personalitate juridică – fapt ce presupune că de acum înainte UE va putea să încheie, în nume propriu, acorduri internaționale (articolul 47 al TL), iar structura pe piloni este înlăturată, se instituie funcția de Președinte al Consiliului European³, iar noul Înalt Reprezentant⁴ este însărcinat cu rolul de a asigura coerența între instituțiile UE, dar și între acestea și statele membre.

TL afectează sfera de securitate și apărare în două moduri. În primul rând, armonizarea generală a cadrului instituțional ar trebui să faciliteze relațiile dintre Consiliu și Comisie cu privire la problemele de gestionare a crizelor. În al doilea rând, mai multe articole din tratat sunt destinate să consolideze rolul UE în lume, prin îmbunătățirea PESC și a PCSA. O trăsătură esențială a PESC/PCSA este aceea că odată cu TL nu se va schimba caracterul său interguvernamental – deciziile cu privire la PCSA se vor lua în unanimitate (excepție făcând Cooperarea Structurată Permanentă). De asemenea, textul tratatului statuează că securitatea națională rămâne în responsabilitatea fiecărui stat membru. Totuși, având în vedere că structura pe piloni a fost abolită – ceea ce presupune acum o coerență politică, eficiență și vizibilitate crescute, se poate afirma că un pas timid înainte spre comunitarizare a fost făcut.

Dacă schimbarea denumirii politicii din PESA în PCSA – de la formula de apărare europeană la cea de apărare comună – indică o disponibilitate mai mare a sta-

1 Acest nou Serviciu European pentru Acțiune Externă va fi condus de Înaltul Reprezentant și va forma, cel mai probabil, nucleul aparatului de politică externă a UE post-Lisabona. Serviciul va fi alcătuit din funcționarii departamentelor competente ale Secretariatului General al Consiliului, ale Comisiei, precum și personalul detașat al serviciilor diplomatice naționale ale statelor membre. În prezent, compoziția, aranjamentele instituționale și mandatul său concret sunt în curs de negociere și vor fi stabilite printr-o decizie a Consiliului.

2 Patrick Keatinge, Tonra Ben, *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty* (Dublin, Ireland: Institute of International and European Affairs, July 2009), 1.

3 O altă inovație majoră a Tratatului de la Lisabona a reprezentat-o introducerea funcției de Președinte al Consiliului European, ce a preluat acest rol de la șeful de stat sau de guvern din actualul sistem de președinție rotativă. Acesta este ales pentru o perioadă de doi ani și jumătate și este responsabil pentru reprezentarea externă a Uniunii la nivel de șefi de state și de guverne, fără a aduce atingere atribuțiilor Înaltului Reprezentant. Belgianul Herman van Rompuy ocupă în prezent această demnitate de la nivel comunitar.

4 Noua denumire consacrată de Tratatul de la Lisabona pentru această funcție este cea de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, și reunește acum fosta poziție de Înalt Reprezentant din perioada ante-Lisabona și cea de comisar pentru relații externe. De asemenea, deținătorul ei este și vicepreședinte al Comisiei Europene și are drept atribuții dezvoltarea și conducerea PESC și PCSA. În acest post a fost numită britanica Catherine Ashton, la sfârșitul anului 2009, și reprezintă „vocea comună a UE” în materie de politică externă și securitate.

telor membre de a contura un „braț militar” al UE, totuși aceasta nu o împinge spre o abordare mai integraționistă. Referința la NATO ca fundament al politicii de securitate a statelor membre este o dovadă ambivalentă. În același spirit, de respectare a articolului 17 din Tratatul UE, reafirmând „crearea progresivă a unei politici de apărare comune a Uniunii” care „va conduce la o apărare comună, în cazul în care Consiliul European, votând în unanimitate, va decide acest lucru” (articolul 28) reamintește de natura embrionară a PCSA.¹ Un element important îl reprezintă faptul că TL reflectă mai bine în acest moment natura misiunilor PCSA existente, prin extinderea domeniului de aplicare a misiunilor de tip Petersberg la: „operațiuni comune de dezarmare, consultanță militară și misiuni de asistență, misiuni de prevenire a conflictelor, de menținere a păcii, dar și de stabilizare post-conflict”², și contribuie, de asemenea, la combaterea terorismului și sprijinirea statelor terțe în astfel de operațiuni. Lărgirea gamei misiunilor PCSA este una normală, întrucât aceasta este, cu precădere, o politică de management al crizei care vizează gestionarea problemelor de securitate ce apar în vecinătatea europeană (în acord cu prevederile SSE din 2003) și întărirea securității internaționale, în conformitate cu principiile Cartei ONU. Agenția Europeană de Apărare (EDA), înființată în iulie 2004, este, de asemenea, introdusă acum în cadrul juridic al PCSA (articolul 28 D), consolidând astfel rolul pe care statele membre doresc să îl atribuie, pentru a impulsiona dezvoltarea capacităților operaționale ale UE ca actor militar pe scena internațională.

TL instituționalizează, de altfel, practica „implementării unei misiuni” de către un grup format din state membre, care doresc și au capacitatea necesară pentru a îndeplini o astfel de sarcină în numele Uniunii și încredințată de către Consiliu.³ Se pun bazele unor așa-numite „coalitii de voință”, recunoscându-se formal operațiunile de acest tip, cum a fost cazul misiunii Artemis inițiată de Franța în R.D. Congo.

Clauza de apărare reciprocă și clauza de solidaritate sunt inovații importante aduse de TL, ce promovează principiile pe care se bazează UE și anume solidaritatea cu, și asistența pentru, alte state membre. Clauza de apărare reciprocă în Tratatul de la Lisabona⁴ obligă toate statele membre să ofere ajutor și asistență „prin toate mijloacele, în puterea lor” în cazul în care un alt stat membru ar deveni victima unei agresiuni armate, fără a aduce atingere neutralității sau relației acestuia cu NATO. Observăm din nou trimiterea care se face la Alianța Nord-Atlantică, considerată în continuare drept organizația principală de securitate pentru statele europene. Clauza de solidaritate⁵ reprezintă un nou mecanism de asistență juridică între statele membre atunci când unul dintre acestea este victima unui atac terorist, a dezastrelor naturale sau a celor provocate de om. UE va mobiliza toate instrumentele de care dispune, inclusiv mijloacele militare puse la dispoziție de către statele membre, pentru a veni în ajutorul partenerului afectat⁶ în următoarele situații: prevenirea unei amenințări teroriste pe teritoriul unui stat comunitar; protejarea instituțiilor democratice și a populației civile de orice fel de atac terorist; ajutorarea unui stat mem-

1 Sophie Dagand, „The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP,” *European Security Review* 37 (March 2008): 4.

2 Aceste operațiuni sînt în evidență complexitatea gestionării crizelor internaționale și gama de activități în care misiunile de securitate și apărare ar putea deveni active. Ele nu sînt exclusiv operațiuni militare, ci includ o serie largă de aspecte civile. Vezi Articolul 43.1 al Tratatului Uniunii Europene

3 Vezi Article 1 50) din Lisbon Treaty, ce inserează Article 28C TUE, Section 2, Provisions on the Common Security and Defence Policy (2007),

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF>.

4 Article 1 49) din Lisbon Treaty, ce inserează Article 28 A TUE

5 Article 222 in Treaty on the Functioning of the European Union, Title VII, Solidarity Clause (2008),

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>.

6 Dagand, „The impact of the Lisbon...”, 5.

bru, pe teritoriul acestuia și la solicitarea autorităților sale politice, în cazul producerii unor asemenea evenimente precum cele descrise mai sus. Aceste două clauze prezente în TL întăresc și mai mult coeziunea statelor comunitare în materie de securitate și oferă Uniunii mijloace de intervenție ce o pot cataloga drept furnizor de securitate.

O inovație majoră adusă de TL în materie de politică de securitate și apărare o reprezintă introducerea conceptului de „Cooperare structurată permanentă”¹, ce este destinată să permită acelor state membre, „ale căror capacități militare întru-nesc cele mai înalte standarde/criterii și care și-au făcut angajamente mai stricte unul față de celălalt în acest domeniu, în vederea celor mai solicitante misiuni, stabilesc o cooperare structurată permanentă în cadrul Uniunii”². Aceste criterii înalte la care se face referire nu sunt însă definite. Practic, acest lucru înseamnă că un grup de state membre care doresc să conlucreze mai strâns pentru dezvoltarea cooperării militare vor avea un cadru dedicat în care să facă acest lucru. Niciun stat comunitar nu este obligat să li se alăture, iar regulile de funcționare se vor aplica la înființarea unui astfel de grup. Această prevedere este extrem de importantă, iar momentul implementării ei va însemna un progres major pentru apărarea europeană.

Putem afirma că misiunile și operațiunile europene încă depind de capacitățile militare și civile ale statelor membre, care le pun la dispoziția UE pentru implementarea politicii de securitate și apărare comună. Astfel, este nevoie tot de o decizie politică din partea liderilor-decidenți ai statelor membre pentru a pune în aplicare misiunile de intervenție și prevenție ale PCSA.

Concluzionând, putem afirma că Tratatul de la Lisabona reprezintă o încercare a statelor membre de a depăși impasul cauzat de eșecul Tratatului Constituțional și își propune să creeze o arhitectură instituțională îmbunătățită, oferind oportunități mai bune pentru o acțiune colectivă consolidată – lăsând, totodată, ușa deschisă pentru statele membre să meargă mai departe, dacă doresc acest lucru (în prezent nu există o apărare europeană autonomă, pentru că PCSA nu este o politică de apărare, în sensul în care Uniunea trebuie să își apere propriul teritoriu și din moment ce UE nu reprezintă o alianță militară). Deși adversarii susțin că Tratatul de la Lisabona subminează, în continuare, suveranitatea națională, susținătorii cred că acest lucru este necesar pentru a face politica externă și de securitate a UE mult mai eficientă, în actuala configurație de 27 de state membre – păstrând în același timp interesele naționale de securitate. Oricare ar fi adevărul, Tratatul de la Lisabona conține o serie de schimbări instituționale importante³.

Indiferent dacă PCSA va continua sau nu să fie o poveste de succes, acest fapt nu va depinde atât de mult de dispozițiile Tratatului de la Lisabona, ci de voința politică a statelor membre de a pune în aplicare soluții comune la provocările de securitate comune. Totuși, doar experiența practică va dezvălui măsura în care schimbările și inovațiile subliniate mai sus vor îmbunătăți în fapt, performanța UE ca actor de securitate. Dacă privim la regulile, normele juridice și structurile instituționale pe care Uniunea și le-a dezvoltat treptat – și care au fost supuse unor revizuri și modificări ulterioare – putem observa un proces de instituționalizare a unei politici comune în sfera securității și apărării, care a condus în timp la formarea unei comunități de securitate și apărare europene, chiar a unei guvernante europene a securității.

1 Article 1 49) și 50) din Lisbon Treaty, ce inserează Article 28 A TUE și Article 28 E TUE

2 Vezi Lisbon Treaty website, „Protocol on Permanent Structured Cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union”, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/protocols-annexed-to-the-treaties/673-protocol-on-permanent-structured-cooperation-established-by-article-42-of-the-treaty-on-european.html>.

3 Dagand, „The impact of the Lisbon...”, 7

Cert este că UE a devenit astăzi, prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, un actor de securitate mai coerent și eficient, care poate fi considerat și furnizor de securitate – atât intern, cât și extern, nu doar un consumator. Pentru a întări această afirmație, oferim exemplul celor 27 de misiuni și operațiuni¹ care au fost lansate până în prezent sub egida UE pe trei continente, dintre care 19 au avut în primul rând un caracter civil, iar restul de 8 un caracter militar mai pronunțat.

¹ Misiunile UE prin intermediul PESA/PCSA au fost și sunt variate prin natura, dimensiunea și scopul lor. Uniunea Europeană a desfășurat (și continuă să facă acest lucru și în prezent) misiuni civile de tip polițienesc în: Bosnia și Herțegovina – EUMP II (2006 – prezent), Afganistan – EUROPOL Afganistan (2007-2010), FYR Macedonia – EUPOL Proxima (2003-2005); de monitorizare a frontierei în: Teritoriile Palestiniene – EU BAM Rafah (2005-prezent), Republica Moldova - EU BAM Moldova (2005-prezent); de sprijinire a reformei sectorului de securitate: R.D. Congo – EU POL RDC (2007-2008), de asistență în reforma justiției: Georgia – EUJUST THEMIS (2004-2005), dar și operațiuni militare, de peace-enforcement: Bosnia și Herțegovina – EUFOR ALTHEA (2004), R.D. Congo – ARTEMIS (2003), Somalia – EU NAVFOR (2008-prezent), etc.

Parlamentul European și Tratatul de la Lisabona.

UE către un regim parlamentarizat?

■ CORINA TURȘIE

Abstract

The European Parliament is the EU's institution with the most fascinating institutional development. This study has three goals: to analyze the existence of a tendency towards parliamentaryization, to see how the Treaty of Lisbon is placed in relation to this tendency and to conclude whether parliamentaryization is significant for the EU's logic of the evolution.

Keywords

European Parliament, Treaty of Lisbon, parlamentarisation, democratisation, power, inter-institutional relations

Introducere

Proiect politic și economic remarcabil al continentului european, Uniunea Europeană a evoluat dintr-un club a șase state, la cincisprezece în anii '90, s-a extins cu 10 în 2004 reunind în prezent douăzeci și șapte de state. Deși UE a debutat ca o Comunitate a cărbunelui și oțelului, a evoluat într-o Uniune economică și politică. Integrarea europeană a produs de asemenea un set de instituții la nivelul UE cu autoritate asupra multor domenii de politici.

Comunitatea economică a cărbunelui și oțelului, Tratatul de la Roma, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Amsterdam, Nisa sau Lisabona relevă viziuni politice care au remodelat și remodelează constant arhitectura instituțională a UE.

Esența Uniunii Europene este dificil de catalogat și a făcut obiectul multor studii teoretice. Numeroși autori au încercat să definească UE. Jacques Delors¹ numea Uniunea „un obiect politic neidentificat”². UE posedă o structură instituțională și o personalitate juridi-

¹ Președinte de origine franceză al Comisiei Europene între 1985-1995, perioadă prolifică de activism a Comisiei, de numele său legându-se programul Pieței Unice și Uniunea Economică și Monetară; în mandatul său s-a încheiat Actul Unic European și Tratatul de la Maastricht.

² Alice Landau, *De la CEE à l'Union Européenne* (Paris : Publibook, 2006), 13.

că¹, precum și un sistem legislativ, ar putea fi asemănată cu un stat, fără a fi însă în mod real unul. UE este „mai puțin decât o federație, mai mult decât un regim”², „nu este nici un stat, nici o organizație internațională”³, „nu este nici un superstat”⁴, poate fi „un sistem politic”⁵, sau un „nou tip de sistem politic”⁶, o „formă de guvernare multinivel”⁷.

Dacă în anii '50 șase state europene au pus bazele primei Comunități europene, susținute de patru⁸ instituții de bază, având ca scop cooperarea între state pentru evitarea unei noi conflagrații mondiale, în prezent, Uniunea celor douăzeci și șapte de state și posedă o mixtură de șapte⁹ instituții supranaționale și interguvernamentale. Am ales ca focus al cercetării de față Parlamentul European, tocmai pentru că este instituția Uniunii Europene care a avut parte de cea mai spectaculoasă evoluție, de la debutul construcției europene. Mai mult, evoluția Parlamentului European a atras după sine considerații cu privire la natura însăși a construcției europene. Olivier Costa și Florent Saint Martin afirmă că „asistăm, începând cu 1957, la un proces de parlamentarizare a regimului Comunității europene care se traduce prin trei evoluții: afirmarea caracterului democratic al Uniunii, creșterea puterii Parlamentului European, precum și evoluția raporturilor interinstituționale.”¹⁰

Există o tendință de parlamentarizare a UE?

Cercetarea de față are ca scop, pe de o parte verificarea existenței acestei tendințe de parlamentarizare a Uniunii Europene în ultimii 50 de ani și a măsurii în care Tratatul de la Lisabona continuă sau nu, această tendință, iar pe de altă parte, verificarea semnificației parlamentarizării, în ansamblul funcționării UE.

a) Caracterul democratic al Uniunii Europene

Pentru a discuta evoluția caracterului democratic al Uniunii Europene, voi pleca de la a enumera câteva dintre condițiile procedurale de bază ale democrației: existența unui cadru constituțional și a unui stat de drept, separarea puterilor, drepturile omului, alegeri libere. Cadrul constituțional al Uniunii Europene este dat de Tratatul care, de-a lungul timpului, au reprezentat izvoarele primare ale dreptului comunitar. Acestea se împart în două categorii mari: tratate institutive și tratate modificatoare ale tratatelor institutive, lor putându-li-se adăuga și o a treia categorie, cea a Tratatelor de aderare a statelor europene la UE. Tratatul institutiv sunt cele trei tratate originare ale comunităților europene din anii '50, la care s-a adău-

1 Începând cu Tratatul de la Lisabona, semnat în 2007 și ratificat la sfârșitul lui 2009.

2 William Wallace, „Less than a federation, more than a regime: The Community as a political system”, în Helen Wallace, William Wallace, C. Webb, *Policy making in the European Union*, (London: Wiley, 1983), 403-36.

3 Alberta Sbragia, „The European Community: A Balancing Act,” *Publius*, 3 (1993), 23-38.

4 William Moravcsik, „The Myth of Europe's Democratic Deficit”, *Intereconomics, Journal of European Public Policy*, (Nov.-Dec. 2008), 333.

5 Simon Hix, *The Political System of the European Union*, second edition (London: Palgrave, 2005).

6 Brent Nelson, Alexander Stubb, *The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Third edition, (Palgrave Macmillan, 2003).

7 Gary Marks, Lisbeth Hooghe, K. Blank, „European Integration from 1980s: State Centric

v. Multi-Level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 3 (1996), 341-78.

8 Înalta Autoritate, Consiliul de Miniștri, Adunarea Parlamentară, Curtea de Justiție.

9 Conform Tratatului de la Lisabona, cele șapte instituții ale UE sunt Consiliul, Consiliul European, Comisia Europeană, Parlamentul European, Curtea Europeană de Justiție, Banca Centrală Europeană, Curtea de Conturi.

10 Olivier Costa, Florent Saint Martin, *Le Parlement européen*, (Paris : La Documentation française, 2009), 107.

gat peste mai bine de 40 de ani, Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht¹. Tratatul de la Maastricht este în același timp un tratat modificator, întrucât modifică Tratatul de la Roma privind instituirea Comunității Economice Europene (CEE), în Tratatul privind instituirea Comunității Europene (TCE). Tratatul de la Amsterdam, Nisa sau Lisabona sunt tratate modificatoare. Tratatul de la Lisabona, căci acesta reprezintă subiectul prezentei lucrări, este unul modificator întrucât operează schimbări în Tratatul privind UE (TUE) dar și în Tratatul privind Comunitatea Europeană, care devine Tratatul privind funcționarea UE (TFUE), astfel că sintagma Comunitate Europeană este înlocuită total cu cea de Uniune Europeană. Cadrul constituțional al UE este unul puternic și rigid, întrucât modalitatea de amendare sau modificare a unui Tratat este complicată, marcată de logica interguvernamentală, necesitând în mod obligatoriu convocarea unei Conferințe Interguvernamentale. Parlamentul, în schimb, este minor în acest proces. Scopul pentru care Tratatul comunitar s-a modificat a fost adaptarea constantă a arhitecturii instituționale a UE la necesitățile în schimbare ale comunității europene.

Unii autori au asemănat această arhitectură instituțională cu cea a unui stat, bazat pe principiul separării puterilor. Teoreticienii UE ca sistem politic au încercat să arate că deși UE este cu siguranță „mai puțin decât un stat weberian, lipsindu-i monopolul asupra violenței legitime(..) poate fi totuși teoretizată ca un sistem politic, deținând o rețea de instituții legislative, executive, judecătorești care adoptă politici publice obligatorii și care influențează alocarea autoritară a valorilor în societatea europeană”². Fără a contrazice afirmația anterioară, trebuie adăugat faptul că deși există în mod cert o specializare funcțională a instituțiilor UE, separarea acestora nu este netă, existând domenii de suprapunere a puterilor. Spre exemplu, Consiliul Uniunii Europene reprezintă, în același timp, atât puterea executivă, cât și cea legislativă, partajând același tip de atribuții cu Comisia, respectiv Parlamentul European.

Preocuparea pentru respectarea drepturilor omului a fost o constantă a UE. Mai problematică a fost chestiunea identificării existenței unui popor european, mai exact, a cetățenilor pentru a căror drepturi UE să militeze. Tratatul de la Maastricht a introdus, în premieră, noțiunea de „cetățenie europeană” cu drepturile asociate acesteia, iar Tratatul de la Lisabona completează, susținând că „cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.”³ De asemenea, Tratatul de la Lisabona include în finalul său Carta drepturilor fundamentale a UE. În plus, Protocolul 8 al aceluiași Tratat prevede aderarea UE la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În ceea ce privește alegerile libere, singura instituție comunitară aleasă direct de populație este Parlamentul European, iar acest lucru datează din 1979, la mai bine de 20 de ani de la debutul construcției europene. Alegerea directă a membrilor Parlamentului European reprezintă un mare pas înainte în direcția diferențierii acestei instituții de legislativele clasice ale organizațiilor internaționale. Cu toate acestea, alegerile europene au suscitat întotdeauna puțin interes, rata de participare la acestea fiind în scădere constantă din 1979. Dacă rata medie de participare în 1979 era de 62%⁴, la alegerile din 2009 aceasta a ajuns la 42,94%. Chiar și în România, ca proaspăt membru UE, s-a remarcat un trend descendent, pe fondul unei dezinteres

1 Pentru detalii, a se vedea site-ul legislației europene, secțiunea Tratat, <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/index.htm>.

2 William Wallace, Helen Wallace, Mark Pollack, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, a 5-a Ediție, (București: Institutul European din România, 2005), 369.

3 Tratatul de la Lisabona, Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, Art. 9, *Jurnalul Oficial C 83 din 30 martie 2010*, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:RO:HTML>.

4 Costa, *Le Parlement*, 17.

major pentru alegerile europene: 27,4% dintre alegători au venit la vot în 2009, față de 29,47% în 2007, când au fost aleși primii deputați europeni români.¹

Cu referire la caracterul democratic al UE, Tratatul de la Lisabona punctează o serie de premiere. Astfel, acesta definește în mod explicit UE ca democrație reprezentativă, dar introduce și referiri la democrația participativă. Astfel, Tratatul precizează, pe de o parte, faptul că „Cetățenii sunt reprezentați direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul European”² iar pe de altă parte, stipulează faptul că „orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii”³, introducând în continuare o mențiune legată de inițiativa legislativă cetățenească : „La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor.”⁴

În ciuda afirmării caracterului democratic al UE, sintagma „deficit democratic” a fost intens uzitată de teoreticienii studiilor europene, întrebându-se când va deveni UE un adevărat regim democratic. Creșterea constantă a puterilor Parlamentului este strâns legată de „necesitatea de a combate deficitul democratic, perceput, în principal ca un deficit parlamentar”⁵. Lipsa de implicare și interes a cetățenilor europeni pentru chestiunile comunitare a reprezentat motivul major al încercării de transparentizare a UE, de impulsionalizare a participării cetățenești și de valorizare a instituțiilor comunitare supranaționale. Voi analiza în continuare evoluția Parlamentului European în sistemul instituțional european.

b) Creșterea puterii Parlamentului European

La începutul anilor '50, la crearea Comunității europene a cărbunelui și oțelului, termenul de Parlament European nu exista. Exista, în schimb, un proto-parlament, intitulat Adunare comună, drept una dintre cele patru instituții ale CECO. Odată cu crearea CEE și Euroatom, începând cu 1958, sarcinile fostei Adunări comune au fost luate de Adunarea Parlamentară europeană, funcționând ca o instituție parlamentară pentru cele două noi comunități create. De abia în 1962 instituția lua, din propria inițiativă, titlul mai impozant utilizat în prezent, de Parlament European. Această denumire nu a fost acceptată de statele membre decât în cursul Consiliului European de la Stuttgart, din iunie 1983 și nu va fi integrată într-un tratat decât odată cu Actul Unic European din 1987. Parlamentul European urma să cunoască un destin instituțional excepțional, concretizat printr-o cucerire lentă dar, continuă, de puteri, care să îl apropie de un organism parlamentar al democrațiilor moderne. Voi vorbi în continuare despre evoluția puterilor *deliberative, legislative, bugetare și de control* ale Parlamentului European.

Părinții fondatori ai UE nu au acordat importanță Adunării comune, convinși fiind că aceasta nu putea reprezenta mai mult decât o „cutie de rezonanță a naționalismelor”⁶. Aceasta era constituită din delegați ai parlamentelor naționale ale țărilor membre, care partajau, la vremea respectivă, un dublu mandat de parlamentar, în parlamentul național propriu și în Adunarea de la nivel european. Repro-

1 Biroul de informare al Parlamentului European în România, <http://www.europarl.ro/view/ro/press-release/actualitatea/actualitatea-2009/actualitatea-2009-iunie/actualitatea-2009-iunie-3.html?jsessionid=D3FDAC938C00173C731F307D9EFEDFE7>, accesat 02.05.2010

2 Tratatul de la Lisabona, Art. 10.2.

3 Tratatul de la Lisabona, Art. 10.3.

4 Tratatul de la Lisabona, Art. 11.4.

5 Parlement Européen, *La construction du Parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen, 1958-2008* (Luxemburg, Communautés européennes : 2009), 14.

6 Paul Joan George Kapetyn, *L'Assemblée commune de la Communauté du charbon et de l'acier* (Leyde : A.W. Sythoff, 1962), 10.

ducând art. 20 din Tratatul de la Paris de instituire a CECO, Tratatul de la Roma, preciza la art. 137 că moștenitoarea Adunării comune, Adunarea parlamentară europeană „compusă din reprezentanți ai popoarelor statelor reunite în Comunitate, exercită puteri de deliberare și control”. Unde dreptul de control se referea la cenzurarea Comisiei și posibilitatea de a-i solicita demisia¹, dar și la controlul bugetului comunitar². Puterea de *deliberare* este una dintre primele puteri de care Parlamentul a dispus, în absența unor puteri legislative reale, și de care dispune și în prezent. La origine, se referea la posibilitatea Adunării comune de a adopta prin vot majoritar rezoluții asupra activităților comunitare, care deși nu aveau forță juridică, au reprezentat o posibilitate de evidențiere a Parlamentului în cadrul triumghiului instituțional Parlament-Consiliu-Comisie, drept un forum de reflexie asupra unor subiecte diverse.

Dacă lipsa relativă de putere a PE era tolerabilă pentru membrii numiți, care erau, în primul rând, parlamentari naționali, acest lucru nu a mai fost posibil în cazul deputaților aleși direct începând cu 1979. De atunci datează mobilizarea europarlamentarilor în favoarea unei extensii a competențelor proprii.³

Evoluția cea mai spectaculoasă a Parlamentului se referă la atribuțiile sale *legislative*, PE parcurcând traseul de la statutul de *actor marginal* al procesului legislativ european, la cel de actor principal, *actor co-egal* cu Consiliul UE. În prezent procesul decizional al UE este guvernat de proceduri diferite, având drept constantă implicarea crescândă a PE în procesul de decizie. În același timp, procedurile mai puțin favorabile PE continuă să fie aplicate în anumite domenii de competență a UE, datorită reticențelor unor state membre în fața dobândirii de către PE a prea multă influență.

Tratatul de la Roma stabilea în 1957 ca principala procedură decizională *consultarea*, drept procedură într-o singură lectură prin care PE putea doar să își exprime punctul de vedere asupra unui text legislativ inițiat de Comisie, fără a putea face amendamente și fără a avea dreptul de veto. Consiliul UE fiind actorul decizional principal, lectura un text legislativ după primirea opiniei PE, având, evident, ultimul cuvânt. În prezent, consultarea se utilizează rar, în domenii precum fiscalitatea sau JAI, care necesită unanimitatea în Consiliu, precum și în cazul chestiunilor instituționale (revizuirea statutului Curții de Justiție, constituirea unei Conferințe Interguvernamentale pentru revizuirea tratatelor) dar și în două domenii care solicită majoritatea calificată în Consiliu, Politica agricolă comună (PAC) și Concurență.⁴

Actul Unic European, din 1986, vine să corecteze una dintre deficiențele sistemului decizional european, prin procedura *cooperării*, care acordă PE o a doua lectură a unui text legislativ, refuzându-i însă în continuare dreptul de veto: respingerea de către PE a unui text legislativ în a doua lectură, putea fi depășită de Consiliul UE prin vot unanim, în conformitate cu logica art. 250 a Tratatului CE. În prezent, cooperarea are o arie de aplicare de asemenea limitată, la câteva chestiuni privind Uniunea Economică și Monetară⁵.

Tot odată cu Actul Unic European s-a introdus o nouă procedură legislativă, cea a *avizării*, care constă într-o singură lectură, PE beneficiind de drept de veto, putând accepta sau respinge o propunere, fără însă a o putea amenda. Procedura este utilizată în prezent în cazul aprobării adeziunii la UE a unui nou stat membru⁶

1 Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, Art. 144, <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>, accesat la 01.05.2010 și Tratatul de instituire a Euroatom, art. 114 <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/index.htm>.

2 Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, Art. 203 și Tratatul Euroatom, Art. 117.

3 Costa, *Le Parlement*, 67.

4 Julien Navarro, *Les députés européens et leur rôle* (Bruxelles: Editure de l'Université Libre de Bruxelles, 2009), 67.

5 Navarro, *Les députés*, 67.

6 Tratatul privind Uniunea Europeană, Art. 49, text consolidat, Jurnalul Oficial C 325 of 24

sau a ratificării acordurilor internaționale; începând cu Tratatul de la Maastricht, avizarea este utilizată în cazul aprobării unor proceduri electorale uniforme pentru alegerile europene¹, sau a regulamentelor cu privire la fondurile structurale și de coeziune, iar începând cu Tratatul de la Amsterdam, în cazul deciziilor cu privire la sancțiunile pentru violarea gravă și persistentă a drepturilor fundamentale de către un stat.²

Tratatul de la Maastricht din 1992 dă PE puteri legislative considerabil crescute, prin introducerea procedurii *codeciziei*, o procedură în trei lecturi, care conferă PE dreptul de veto asupra unui text legislativ, așezându-l pe picior de egalitate cu Consiliul în procesul legislativ. Mai mult, deși procedura codeciziei a fost introdusă inițial, în 1992, pentru 15 domenii de politici, care puteau fi legiferate astfel, aceste domenii au fost extinse treptat, la 32 prin Tratatul de la Amsterdam din 1997, la 37 de domenii prin Tratatul de la Nisa, respectiv la 90 de domenii în Tratatul Constituțional³. Tratatul Constituțional preciza, iar acest lucru s-a păstrat și în Tratatul de la Lisabona, că procedura codeciziei este '*procedura ordinară*' de lucru la nivelul UE, crescând fără precedent importanța PE în cadrul procesului decizional.

În ceea ce privește *puterea bugetară* a PE, aceasta datează din anii '70. Anterior anilor '70, când finanțarea comunitară se baza pe modelul organizațiilor internaționale clasice, bazat pe contribuțiile membrilor, Consiliul reprezenta puterea bugetară unică, PE neavând decât un rol consultativ. Odată cu Tratatul din 1970 PE dobândește putere bugetară asupra cheltuielilor „neobligatorii”, iar Tratatul din 1975 dă PE dreptul de a respinge întregul buget. Distincția artificială între cheltuielile „obligatorii” și „neobligatorii” a fost introdusă, la origini, la solicitarea statelor îngrijorate de posibilitatea ca PE să reducă drastic anumite categorii de cheltuieli, în special cele agricole⁴. Cheltuielile obligatorii, asupra cărora Consiliul avea ultimul cuvânt, priveau, în principal cheltuielile agricole, pe când cele neobligatorii, pentru care PE avea ultimul cuvânt cumula politica de coeziune economică și socială, politicile interne (cercetare, cultură, mediu), acțiuni externe, cheltuieli administrative. Proporția cheltuielilor neobligatorii a evoluat de la 8% din buget în 1970, la 68% din buget în 2009⁵. În plus, Tratatul de la Lisabona abolește distincția între cele două tipuri de cheltuieli⁶, PE dobândind astfel competențe bugetare asupra tuturor domeniilor de politici, fiind pe picior de egalitate cu Consiliul pentru stabilirea bugetului comunitar în ansamblul său.

Dacă, așa cum am văzut, la origini PE era o instituție esențialmente cu rol de control al Comisiei și cu un rol minor deliberativ, însă fără a dispune în mod real de resurse necesare unui control efectiv, situația s-a schimbat foarte mult. Grație reformelor tratatelor, inițiativelor deputaților sau acordurilor interinstituționale, *puterile de control* ale PE au crescut, dobândind, de asemenea, puteri de *nominalizare*.

Cu referire la atribuțiile legate de nominalizările în funcții și instituții comunitare, PE este implicat în nominalizarea Comisiei, membrilor Curții de Conturi, Consiliului Director al Băncii Centrale europene și Mediatorului European. Tratatul nu prevedea inițial implicarea PE în formarea Comisiei europene, deși aceasta era res-

Decembrie 2002, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html, accesat la 01.05.2010.

1 Tratatul de instituire a Comunității Europene, art. 190.4, versiune consolidată, *Jurnalul Oficial C 325 of 24 Decembrie 2002*, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>.

2 Navarro, *Les députés*, 67.

3 John Peterson, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, 2-nd edition (Oxford: Oxford University Press, 2006), 106.

4 Costa, *Le Parlement*, 85.

5 Costa, *Le Parlement*, 85.

6 Titlul II, cap. 3-Bugetul UE, al TFUE nu mai conține nicio precizare referitoare la distincția între cele două tipuri de cheltuieli.

ponsabilă în fața sa prin posibilitatea inițierii unei moțiuni de cenzură. Începând cu anii '80, uzând de atribuțiile sale deliberative, PE a început să-și exprime punctul de vedere, prin vot, pe marginea componenței Comisiei-rezultat al alegerii Consiliului. Această practică a fost introdusă în mod formal în Tratatul de la Maastricht, moment începând cu care s-a stabilit și echivalența temporală între mandatul Comisiei și cel al PE. Procedura formării Comisiei este următoarea: Președintele Comisiei este propus de către Consiliu și aprobat prin vot, de PE. Ulterior, Consiliul, cu aprobarea președintelui Comisiei, adoptă lista candidaților pentru funcția de comisar, pe baza propunerilor statelor membre. Președintele, conform Tratatului de la Nisa, distribuie portofoliile comisarilor, iar aceștia sunt audiați, individual, în comisiile de specialitate ale PE, iar odată acordul PE obținut, Consiliul numește în mod oficial, prin majoritate calificată, noua Comisie. Nici până în prezent audierea comisarilor de către comisiile de specialitate ale Parlamentului European nu este menționată în niciun tratat comunitar¹, ci este o prevedere a Regulamentului interior al PE, pe care celelalte instituții vizate, au acceptat voluntar să îl respecte. Tratatul de la Lisabona introduce un nou progres în direcția creșterii influenței PE în procedura nominalizării Comisiei. Astfel, Consiliul trebuie să propună PE spre aprobare un candidat pentru funcția de președinte al Comisiei, „ținând cont de rezultatul alegerilor pentru Parlamentul European”², iar acest candidat va fi ales de PE cu majoritatea calificată a membrilor săi. Scopul acestui nou sistem este de „a conferi președintelui Comisiei o mai mare legitimitate democratică și de a focaliza campania pentru alegerile europene pe subiecte de interes european”³.

Puterea de control a PE poate fi considerată similară cu cea a parlamentelor naționale. Aceasta se exercită asupra Consiliului și Comisiei, ca instituții care dețin puterea executivă, însă preponderent asupra Comisiei. Art. 197 al Tratatului CE prevede că PE poate adresa întrebări scrise sau orale Comisiei. De asemenea, deși tratatele nu prevăd posibilitatea de a adresa întrebări Consiliului, acesta și-a asumat răspunderea, începând cu 1962, de a răspunde întrebărilor care îi sunt adresate. Începând cu 1973, odată cu sosirea în PE a parlamentarilor britanici și inspirată direct de „ora de întrebări” utilizată în Camera Comunelor, s-au introdus în fiecare sesiune plenară două intervale de câte o oră și jumătate dedicate adresării întrebărilor Comisiei, respectiv Consiliului. Tot ca parte a atribuțiilor de control, PE poate crea comisii temporare pe anumite subiecte sau comisii de anchetă. Însă cele mai puternice arme de control pe care PE le are la dispoziție sunt reprezentate de cele care nu au ca scop informarea, precum cele menționate anterior, ci, sancționarea, fiind vorba despre *moțiunea de cenzură* și *descărcarea de gestiune bugetară*. Moțiunea de cenzură vizează Comisia în ansamblul său și atrage după sine o demisie colectivă, nefiind posibil apelul la responsabilitatea individuală a unui comisar. De asemenea, art. 319 al TFUE (fostul art. 276 al TCE) prevede că PE trebuie să ofere Comisiei descărcarea de gestiune pentru execuția bugetară pe baza raportului Curții de conturi.

Aceste evoluții ale puterilor PE au schimbat profund natura relațiilor între instituții și logica globală a sistemului politic al UE, după cum voi arăta în secțiunea următoare.

c) Evoluția raporturilor interinstituționale

Am văzut deja că, de la debutul construcției europene, raporturile interinstituționale au evoluat în câteva direcții. În primul rând, în direcția afirmării unei relații de

1 Art. 17.7(3) al Tratatului privind Uniunea Europeană, revizuit la Lisabona, face referire doar la votul de aprobare al PE, nu și la procedura audierii: 'Președintele, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și ceilalți membri ai Comisiei sunt supuși, în calitate de organ colegial, unui vot de aprobare al Parlamentului European.'

2 Tratatul privind Uniunea Europeană, revizuit la Lisabona, Art. 17.7(1).

3 Costa, *Le Parlement*, 93.

tipul executiv-legislativ între Comisie și Parlament: Comisia este responsabilă în fața PE, apoi, în timp ce Comisia îndeplinește atribuții de natură guvernamentală (execuția politicilor și bugetului, inițiativa legislativă), PE îndeplinește atribuții de natură parlamentară (deliberare, legiferare, nominalizare, control), Comisia are o organizare administrativ-birocratică similară unui guvern, Parlamentul are o structură internă axată pe comisii de specialitate și grupuri ideologice similară parlamentelor naționale. Practica instituțională și revizuirile tratatelor permit acesată paralelă.

În al doilea rând, se poate constata afirmarea timidă a unei logici partizane în funcționarea UE. Astfel, Comisia este prin definiție neutră, ca reprezentantă a Uniunii în sine și a intereselor sale, însă logica partizană începe să-și facă loc, cel puțin în alcătuirea acesteia. Evoluția triumphiului instituțional are drept constantă strângerea relațiilor între Parlament și Comisie. Parlamentul s-a insinuat progresiv în procedura de investitură și control al Comisiei, ajungându-se ca, în Tratatul de la Lisabona, să se instituționalizeze legătura directă între rezultatul alegerilor pentru PE și alegerea președintelui Comisiei. Este vorba despre o evoluție simbolistică notabilă, întrucât acreditează ideea că, așa cum în sistemele naționale, majoritatea parlamentară rezultată din alegeri formează guvernul, rezultatul alegerilor europene are un impact direct asupra compoziției Comisiei și că acest lucru i-ar aduce un plus de legitimitate democratică.

În al treilea rând, triumphiul instituțional a evoluat în direcția strângerii legăturilor între acestea în favoarea creșterii puterii PE. Am văzut deja că PE a evoluat de la un organism consultativ marginal, la un partener legislativ al Consiliului în cadrul procedurii codeciziei, actor important al dialogului interinstituțional. Procedura codeciziei a determinat strângerea relațiilor interinstituționale prin interacțiuni repetate. Spre exemplu, în perioada 1999-2004, au fost operate 300 de dosare legislative sub procedura codeciziei, dintre care, într-un sfert din acest legislația s-a adoptat după prima lectură, în jumătate din cazuri, după cea de a doua lectură, iar într-un alt sfert, în urma concilierii.¹ În plus, dincolo de aspectele procedurale legate de modul în care se iau deciziile, există și o evoluție pe fond, legată de conținutul deciziilor, cu referire directă asupra domeniilor de competență pentru politicile UE.

Nucleul dur al procesului decizional în UE, triumphiul instituțional Comisie-Consiliu-Parlament, operează în prezent cu mai multe proceduri decizionale, în funcție de domeniul de politică vizat. Aceasta pentru că există politici cu referire la care statele și-au apărut cu gelozie dreptul decizional suveran și altele pe care au considerat oportun să le lase în grija instituțiilor supranaționale.

Instituționalizând structura pe trei piloni a UE, Tratatul de la Maastricht delimita, în același timp, între două tipuri de procese decizionale – metoda comunitară, corespunzând primului pilon al UE, cel comunitar și metoda interguvernamentală – corespunzând pilonilor doi și trei- Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și Justiție și Afaceri Interne (JAI). Deși Comisia, Consiliul și Parlamentul reprezintă punctul nevralgic al luării oricărei decizii în UE, relațiilor lor reciproce și prerogativele acestora, diferă mult de la pilonul comunitar la cei interguvernamentali.

În prezent, procesul decizional tipic pentru metoda comunitară constă în monopolul dreptului la inițiativă a Comisiei, recursul la votul cu majoritate calificată al Consiliului și codecizia Parlamentului, căci, după cum am văzut, codecizia a devenit treptat procedura ordinară de lucru. Pilonii PESC și JAI se supun unei logici interguvernamentale total opuse celei comunitare. Comisia nu dispune aici de monopolul inițiativei. Tratatul privind UE preciza că inițiativa este partajată între statele membre și Comisie în cel de al-treilea pilon², respectiv este deținută total de statele membre în cel de al doilea pilon. În acest caz Comisia este „pe deplin asociată” dezbateri-

¹ Navarro, *Les députées*, 66.

² Tratatul privind Uniunea europeană, Art. 34.

lor Consiliului¹ iar acesta îi poate cere să prezinte orice propunere conformă legată de PESK pentru a asigura implementarea unei acțiuni comune. În acești doi piloni, Tratatul de la Maastricht stabilea ca regulă unanimitatea. Conform acestei metode, Parlamentul este consultat și informat dar, nu dispune de nicio prerogativă în procesul de decizie. În 2007 s-a introdus pentru prima dată majoritatea calificată și co-decizia în cadrul celui de-al treilea pilon. Iar Tratatul de la Lisabona abolește în mod oficial structura pe piloni a UE, prin desființarea pilonului Justiției și Afacerilor Interne. Acesta suferă un proces de comunitarizare², oferind astfel PE domenii noi și deosebit de importante, asupra cărora să aibă posibilitatea de decizie³.

Creșterea caracterului democratic al UE, creșterea puterilor PE și modificarea raportului de forțe interinstituționale în favoarea PE sunt manifestări ale unei tendințe de parlamentarizare a UE. În plus, Tratatul de la Lisabona pare a confirma această tendință prin prevederile legate de democrația participativă și aderarea UE la Convenția Europeană a drepturilor omului, prin toate prevederile care cresc rolul PE în arhitectura instituțională a UE – co-decizia ca procedură ordinară, eliminarea distincției între cheltuielile obligatorii și neobligatorii, desemnarea Președintelui Comisiei în funcție de rezultatul alegerilor europene și „alegerea” sa de către Parlament, prin eliminarea structurii pe piloni a UE. Rămâne de analizat cât de semnificativă este tendința parlamentarizării în ansamblul funcționării UE.

Este semnificativă tendința spre parlamentarizare a UE?

Analizând tendința parlamentaristă a UE am punctat trei elemente: evoluția caracterului democratic al UE, evoluția puterii PE și evoluția relațiilor interinstituționale, cu accent pe triunghiul decizional. Cu referire la caracterul democratic al UE ne putem întreba care este legitimitatea politică a UE, în condițiile în care PE, singura instituție aleasă, deci care se bucură de legitimitate directă, nu suscită un interes foarte mare din partea electoratului european. Chiar și așa, este în postura de a controla instituții europene legitimate de votul de încredere al parlamentelor naționale. O altă întrebare ar fi care este modelul de democrație promovat de UE? Tratatul de la Lisabona încearcă o evadare din dilema deficitul democratic prin introducerea, pe lângă democrația reprezentativă, a principiului democrației participative. Rămâne de văzut câți cetățeni se vor mobiliza în sprijinul unei cauze comune și vor face apel la dreptul de inițiativă legislativă. Mai mult, unii autori au analizat fractura democratică a UE, care are, pe de o parte, un Parlament care dobândește tot mai multe puteri, dar care, pe de altă parte, pierde tot mai mulți cetățeni, neinteresați de chestiunile europene⁴.

În ceea ce privește evoluția puterii PE, este evidentă transformarea sa spectaculoasă dintr-o instituție marginală, o adunare comună cu rol consultativ, într-un colegiator al Consiliului, cu putere decizională asupra tot mai multor domenii de politici.

Sunt însă, noile puteri ale PE suficient de bine utilizate și exploatate veritabil? Parlamentarii europeni, în ciuda staffurilor numeroase pe care și le pot alcătui în

1 Tratatul privind Uniunea europeană, Art. 27.

2 Comunitarizarea presupune scoaterea unor domenii de politici de sub pilonul interguvernamental, în care deciziile sunt luate prin negocieri între state în Consiliul UE și introducerea în pilonul comunitar, unde instituțiile supranaționale au un cuvânt mai important de spus.

3 Steve Peers, „Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon”, *European Journal of Migration and Law* 10 (2008): 219.

4 Olivier, Costa, Paul Magnette (coordonatori), *Une Europe des élites? Reflexions sur la fracture démocratique de l'Union Européenne* (Bruxelles : Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Collection Etudes européennes, 2007).

cadrul biroului propriu sau în cadrul grupului politic, nu beneficiază de același nivel de expertiză precum Comisia sau Consiliul, atunci când trebuie să legisneze. Comisia dispune de capacități de expertiză - internă, prin funcționarii proprii, sau externă, prin experții naționali - mult mai importante. La rândul lor, statele membre pot face apel la aparatele guvernamentale proprii. În cazul parlamentarilor, aceste lacune de expertiză pot fi soluționate prin apelul la reprezentanțele permanente ale țărilor proprii la UE, sau prin apelul la ministerele naționale, la grupurile de interese sau la organizațiile societății civile. Devenind dependenți de astfel de surse de informare, capacitatea lor de negociere poate fi afectată.

Cât despre evoluția relațiilor inter-instituționale, este adevărat că s-au stabilit relații tot mai strânse între Parlament și Comisie, pe tiparul legislativ-executiv, însă, dincolo de victoriile din câmpul de bătaie virtual al revizuirii tratatelor, acest lucru nu a avut neapărat consecințe palpabile în funcționarea instituțională a UE. Astfel, spre exemplu, Parlamentul European a dobândit la Maastricht¹ posibilitatea ca, prin majoritate absolută, să ceară Comisiei să producă o propunere legislativă, spărgând astfel monopolul inițiativei legislative a Comisiei și dobândind o atribuție similară inițiativei legislative de care se bucură parlamentele naționale. În practică, Parlamentul a utilizat extrem de rar acest drept câștigat. Mai mult, PE a uzat în mod moderat și de dreptul de a depune moțiuni de cenzură, ca parte a atribuțiilor sale de control, depunând, din 1972 până în prezent, 12 moțiuni de cenzură, dintre acestea 5 fiind retrase înainte de a ajunge la vot. Nicio moțiune nu a obținut însă majoritatea necesară și a existat o singură situație în care Comisia și-a încheiat mandatul înainte de termen, prin demisie. Este vorba despre Comisia Santer, ca urmare a concluziilor unui comitet de experți alcătuit de PE în 1999 pentru verificarea gestionării bugetului comunitar. Refuzul acordării descărcării de gestiune reprezintă o dezavuare gravă a Comisiei, însă, în ciuda solicitărilor repetate ale PE, aceasta nu implică în mod automat demisia Comisiei. Până în prezent, PE a refuzat acordarea descărcării de gestiune în două rânduri: în 1982 și în 1998, unde în cea de a doua situație Comisia Santer a demisionat voluntar. Chiar și alegerea președintelui Comisiei în funcție de rezultatul alegerilor europene, așa cum menționează Tratatul de la Lisabona, este puțin probabil să aducă, în termen mediu, modificări radicale asupra relațiilor între cele două instituții. Este mult mai probabilă rămânerea Comisiei drept un organ colegial, ai cărei membri să fie, în majoritatea cazurilor, de aceeași culoare politică cu guvernele naționale proprii. Președintele Comisiei va rămâne „*primus inter pares*” în sânul unui colegiu lipsit de coerență partizană² fiindu-i, prin urmare, dificil să-și impună opțiunile, în condițiile în care deciziile Comisiei se iau de manieră colegială, în principiu, prin majoritate, dar tot mai des prin consens.

Nu există o reală politizare a jocului politic la nivel european, nu există o coerență a campaniilor electorale ale grupurilor politice în toate țările în care au partide afiliate, după cum nu există nicio majoritate parlamentară care să genereze executivul comunitar. Aceasta este diferența fundamentală între Parlamentul European și parlamentele naționale: inexistența unui clivaj stabil între putere și opoziție, căci luarea deciziilor depinde de coaliții construite și reconstruite în permanență, în funcție de diferite compromisuri. Se poate identifica totuși oarecare constanță în crearea unei coaliții, întrucât grupurile mari au tins spre a ignora clivajele ideologice pentru a se coaliza la putere, pentru asigurarea certitudinii unei majorități în înfruntarea cu Consiliul, în cadrul procesului decizional. Un simbol al acestei coalizări este însăși cutuma ca cele două mari grupuri politice din PE, popularii și socialiștii-democrați, să împartă, de comun acord, președenția instituției, pentru câte jumătate de

1 Tratatul de instituire a Comunității Europene, Art. 192.

2 Costa, *Le Parlement*, 112.

mandat.¹ Grupurilor politice mici le rămâne logica unei opoziții ineficiente. Aceasta pentru că analiza comportamentului politic al europarlamentarilor scoate la lumină „două strategii concurente, care coexistă în sânul PE: în timp ce marile grupuri politice asigură, în general, Comisia de susținerea lor, grupurile mici sunt tentate să-și manifeste opoziția față de dominația grupurilor mari asupra organelor PE și să sublinieze persistența clivajelor ideologice, sau câteodată naționale, pe care tonul consensualist al parlamentarilor influenți nu reușesc întotdeauna să-l disimuleze total.”²

Parlamentul European a înregistrat o evoluție care se încadrează într-un scenariu invers celui care are loc în parlamentele naționale: în timp ce acestea din urmă au renunțat progresiv la funcția lor legislativă pentru a se concentra pe controlul politic al guvernului, PE a manipulat mijloacele sale de control pentru a dezvolta puteri legislative.³

Deși aceasta poate ține loc de explicație pentru existența atribuțiilor extinse ale PE dar neutilizarea pe deplin a acestora, rămâne problematică chestiunea legată de creșterea puterilor PE, dar scăderea cetățenilor interesați de acest lucru. Unde evoluția PE a fost mai bine explicată tocmai în termeni de răspuns al guvernelor naționale la presiunile democratice pentru mai multă responsabilitate democratică în UE.⁴

În ceea ce privește semnificația procesului de parlamentarizare a UE, logica parlamentarizării, cu plusurile și minusurile sale, nu este singura care face ca astăzi UE să meargă mai departe, nu este singurul factor de progres al Uniunii. Se poate afirma că „apariția PE ca jucător european puternic a alterat balanța instituțională a UE”⁵. Întrucât regulile instituțiilor UE sunt interlegate, reforma într-una, implică schimbări ale tuturor. Spre exemplu, în cazul cooperării introduse în 1986, creșterea puterilor formale ale PE s-a produs pe seama Consiliului UE, căci amendamentele PE pot fi respinse de Consiliu doar prin unanimitate. Întrucât pune accent pe rolul Parlamentului European și relația sa cu Comisia, logica parlamentarizării, în ansamblul său, se poate înscrie pe o linie supranaționalistă. Însă logica supranaționalistă nu este singura care animă sau a animat UE. Da, apariția PE ca jucător european puternic a alterat balanța instituțională comunitară, însă aceasta și-a găsit un nou echilibru la un alt nivel, al unei UE nu doar cu un Parlament mai puternic, ci o Uniune-în sine, mai puternică. Așa cum PE a evoluat de la un organ consultativ la un actor decizional de primă mărime, UE a evoluat de la competențe reduse, Tratatul de la Roma din 1957 făcea referire la existența a doar patru politici comune – PAC, transporturile, concurența și politica comercială comună, la competențe extinse, Tratatul de la Lisabona diferentând între competențele exclusive, partajate și de sprijin ale UE⁶.

UE pare a-și prezerva echilibrul pendulării între viziuni evolutive distincte, care au făcut, de-a lungul timpului, obiectul unor dezbateri teoretice clasice. Dacă în 1992, prin Tratatul de la Maastricht, pe de o parte PE, ca instituție supranațională, câștiga în puteri prin procedura codeciziei, pe de altă parte, interguvernamentalismul se afirma prin crearea celor doi piloni, PESC și JAI. În 2009, prin Tratatul de la

1 Au existat și excepții, când președenția Parlamentului a fost deținută de liberali, al treilea grup ca mărime, prin Pat Cox(2002-2004) ; Creștin-democrații și socialist-democrații au convenit în 2009, la alegerea lui Jerzy Buzek ca președinte, ca în a doua jumătate a legislaturii să-l aleagă în funcția de președinte al PE pe socialistul Martin Schulz.

2 Pascal Delwit, Jean-Michel DeWaele, Paul Magnette (editori), *A quoi sert le Parlement européen. Stratégies et pouvoirs d'une Assemblée transnationale*, (Bruxelles : Complexe, Collection Etudes Européennes, 1999), 19.

3 Delwit, *A quoi sert*, 19.

4 Lisbet Hooghe și Gary Marks, „Multi-level Governance in the European Union” în Nelson, *The European Union*, 290.

5 Lisbet Hooghe și Gary Marks, în Nelson, *The European*, 291.

6 Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Art.3-5, versiunea consolidată, *Jurnalul Oficial C 83 din 30 martie 2010*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:RO:PDF>.

Lisabona, desființarea sistemului pilonilor, transformarea codeciziei în procedura ordinară, alegerea președintelui Comisiei ținând cont de rezultatele alegerilor europene, toate acestea sunt dovezi ale unei logici supranaționaliste. Însă, desemnarea unui președinte al Consiliului European sau a unui Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate se înscriu în logica interguvernamentală, care pune accent pe rolul central al Consiliului și al Consiliului European. Iar dincolo de aceste două tipuri tradiționale de gândire concurentă a integrării europene, există și alte logici care s-au impus, precum cele ale guvernantei, care pun accent pe logica pluralistă a grupurilor de interese. Parlamentarismul este doar una dintre direcțiile de dezvoltare ale UE. Unde UE nu poate fi încadrată cu ușurință într-o logică evolutivă, tocmai de aceea mulți cercetători ai studiilor europene s-au limitat la o considera o „construcție sui generis”.

Concluzii

În ciuda alegerii sale directe și a creșterii fără precedent a prerogativelor proprii, PE nu reușește încă să mobilizeze cetățenii europeni și se bucură de o notorietate limitată.

Deși se poate constata, de la debutul construcției europene și până în prezent, o tendință de parlamentarizare a UE, întărită în mod evident prin Tratatul de la Lisabona, aceasta nu reprezintă decât una dintre logicile evolutive ale UE drept construcție sui generis.

În sprijinul înțelegerii mai adecvate a logicii parlamentarizării UE, ar fi util un viitor studiu în detaliu al atribuțiilor, modului de formare, structurii și modului de funcționare al PE. Doar atunci, am putea răspunde la întrebarea: Poate fi considerat într-adevăr Parlamentul European, asemenea parlamentelor naționale contemporane, un Parlament „real”?

Corporate Social Responsibility in the European Union

A Visible Development?

■ LEVENTE GYÓRI

Abstract

In this work the efforts of the European Union will be analysed in relation to the human rights side of corporate social responsibility with an emphasis on transparency.

Keywords

Corporate social responsibility, transparency, European Union, human rights, self-regulation

Introduction

In developing countries, like Manila, China, Pakistan, India, Cambodia, Vietnam and Bangladesh, workers are extremely low paid and have to work in conditions that are unthinkable in Europe. Indigenous rights are violated, lands, livelihood and sacred places may be destroyed, when natural resources are exploited by foreign companies, and the indigenous population cannot raise its voice.¹

In these cases, there is a huge difference between the human rights requirements of the home country and the host country of the companies, or the host country is simply not willing to enforce them. According to the UN Special Representative on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Entities, John Ruggie, it does not seem that the current international human rights treaties impose direct legal responsibilities on enterprises, as states were unwilling to agree on directly binding instruments.²

¹ Committee on Development and Cooperation, Rapporteur: Richard Howitt, „Report on EU standards for European Enterprises operating in developing countries: towards a European Code of Conduct”, PE 228.198/DEF, 17 December 1998, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0508+0+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN>, consulted on June 23, 2008.

² John Ruggie, United Nations Human

An approach promoted by the EU is corporate social responsibility (hereinafter: CSR). In this article, the efforts of the European Union will be analysed in relation to the human rights side of CSR with special emphasis on transparency. Is CSR in this light a meaningful instrument or it is only public relation tool promoted by the EU?

In this article, it is not intended to give a full picture of the CSR human rights policy of the European Union. Instead it chooses to analyze the efforts of the EU focusing on the transparency of CSR commitments of European enterprises.

1. Corporate Social Responsibility and Self-regulation

Firstly, CSR is to be defined. If a company is socially responsible, it integrates 'social and environmental concerns in their business operations and in their interaction with their stakeholders on a voluntary basis', as the European Commission gave its definition.¹ Practically, CSR means that a company is going to go above and beyond the regulations prescribed for it and willing to act in an environmentally and socially responsible way. Often there is a code of conduct in which it is described, how it foresees to achieve that.

The notion of CSR is closely connected to and stems from the notion self regulation. Self-regulation is taking place, when not the state regulates, but some other entity, which needs to be regulated in another way or wants to regulate itself.² This can be called the broad notion of self-regulation. Besides „pure“ self-regulation, when the state is left out completely, there is an other type within the broad notion self-regulation: co-regulation. It allows the state to get involved. One speaks about co-regulation, if the state and the private regulators co-operate in joint institutions.³ According to Christopher T. Marsden, co-regulation is a middle way between state and pure self-regulation: as the relevant stakeholders and the state form the parts of the regulation, the mechanism enjoys more legitimacy.⁴

These two notions represent two completely different approaches towards CSR. Which the EU institutions choose, is crucial also from the point of view of transparency. One thing is common: the final decision rests with the companies, if they do not want, they just skip the whole system.

2. Transparency and the EU

Transparency is important, as it is not enough, if a company tells what it does, it also have to show it in a credible way. It allows the public to evaluate corporate performance on human right issues. Therefore, it is a condition for comparison be-

Rights Council, „Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises“, A/HRC/4/35, February 19, 2007.

1 Commission of the European Communities, „Green paper on Promoting a European Framework on Corporate Social Responsibility“, COM(2001) 366, Brussels, July 18, 2001, 6.

2 Global Internet Liberty Campaign, Member Statement on „Impact of Self-Regulation and Filtering on Human Rights to Freedom of Expression“, <http://www.gilc.org/speech/ratings/gilc-oecd-398.html>, consulted on April 2, 2008.

3 Kleinsteuber, Hans J., „The Internet between Regulation and Governance“ in Amouroux, Arnaud; Möller, Christian (editors), *The Media Freedom Internet Cookbook*, (Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, 2004), 63.

4 Marsden, Christopher T., „Co- and Self-regulation in European Media and Internet Sectors: The Results of Oxford University's Study www.selfregulation.info“, in Amouroux, Arnaud; Möller, Christian (editors), *The Media Freedom Internet Cookbook* (Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, 2004), 80.

tween different companies and public pressure. New issues can be raised, thereby making CSR evolve. It also has a preventive effect. If there is no comparison, the facts themselves lose some of their 'power'. One of the main reasons for establishing a self-regulatory mechanism is/was precisely public pressure.

What shall be transparent and monitored? According to the 'Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights' of the Economic and Social Council of the UN, transnational corporations and other business enterprises have this obligation within their respective spheres of influence and activity. 'Other business enterprises' include for example contractors, subcontractors, suppliers, licensees and distributors, regardless their legal form and its ownership.¹ Obviously, the requirements shall prevail in the home country as well as in the host country. Code of conducts have to be made public, accessible to all people affected, like workforce.²

Transparency is achieved through a monitoring system. Companies, if they are not a part of a unified system, apply different standards, which hinders comparison: for instance, if discrimination is not considered to be an issue according to some standards, it will not be observed, it will not be included in any documents, which were made according to these standards. If the right to the highest attainable health is at stake and one company reports about the amount of toxic waste placed while the other is showing the number of illnesses among the local population, these indicators are not really making it easier to judge, which company keeps this standard better.

Even if standards are unified, monitoring may still fragment the system. Why? Standards are substantial rules, whereas the implementation and their supervision/ the monitoring are procedural rules. Procedural rules always have a significant impact on substantial rules and on how they work in practice and they may often influence their outcome. For example in criminal law, the acceptance of proof obtained in an unlawful manner does have a decisive effect on the outcome of the case, whatever the criminal code may be.

This work argues for a European framework for the transparency of human rights self-regulation. Already in year 1999, an European Code of Conduct for European enterprises operating in developing countries was proposed in the report of Richard Howitt, then in a Parliament resolution. For global problems global solutions fit best, which could be a counterargument against these kind of national or regional self-regulatory systems. Unfortunately, it is almost impossible to find a consensus on a global code of conduct on the global level; negotiations are cumbersome and time consuming. The capacity of the EU is better to reach such compromises and make standards and standardized monitoring. Compromise between states always have more authority, especially, if it is backed by an EU resolution. States generally are reluctant to accept the international legal personality of companies, which is basically a problem for binding rules.³ However, on the EU level there are special corporate forms, which are already designed for the EU level, like the 'European Cooperative Society' and the 'European Company'.

In case of companies, that do not sell products directly to consumers, public pressure cannot work. But if the EU decides to promote human rights this way, it

1 UN Economic and Social Council, „Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, August 26, 2003.

2 Jeroen Merk, „Clean Clothes Campaign, Full Package Approach to Labour Codes of Conduct“, http://www.cleanclothes.org/ftp/Full_Package_Approach.pdf, consulted on July 3, 2008.

3 Wawryk, Alex, „Regulating Transnational Corporations through Corporate Code of Conducts“, in Frynas, Jędrzej George; Pegg, Scott (editors), *Transnational Companies and Human Rights* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 54,55.

could enforce a responsible conduct through many means, like positive discrimination in public procurement procedures.

One important thing has to be noted here. It is true, that CSR depends on company decision, but if the EU sets up a system or definitely says which they shall follow (and it is communicated to the public), then it is not easy for a company to avoid that system.

3. The Green Paper

The first important document was the Green Paper on Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility, issued by the Commission to launch a wide debate how the EU could facilitate CSR on the European and on the international level. The paper explicitly states that it has a focus on the social field.¹ The Commission probably chooses this approach because it considers in the document the 'social part' of CSR issues more problematic than the environmental part of CSR. The Commission argues for an approach, which is integrated in the international initiatives, as the UN Global Compact, the ILO's Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy and especially the OECD Guidelines.

The Commission emphasises that generally greater transparency and improved reporting mechanism is needed.² Therefore, 'monitoring should involve', as a part of the verification procedure, various stakeholders, like public authorities, NGOs, trade unions, which is the so-called multistakeholder approach. In another part the Commission speaks about 'independent third parties': auditing companies. Unfortunately audits by companies which are paid by the audited company are in no way a guarantee for independence. Therefore it is not really clear, what role should NGOs, public authorities, trade unions and others play in monitoring according to the Commission.

The EU, in partnership with the actors, should provide an overall framework aiming at promoting transparency. 'Framework' is described as containing 'broad principles, approaches and tools, and promoting best practice and innovative ideas'³. During the consultation process 'framework' should be given a broad interpretation and content shall be clarified. It means, that neither the role of actors generally, nor the role of the EU is clear and the Commission leaves it up to the actors to reach a compromise on transparency. It also shows that there is not really a clear cut definition and understanding of CSR within the EU. This green paper does not address the meaning of voluntarism, which would be decisive, whether CSR is a form of 'pure' self-regulation or 'co-regulation'; which actors shall be involved. The green paper did not move forward the question of transparency and CSR.

4. Questions answered?

After one year of consultation, the European Commission issued the 'Communication concerning Corporate Social Responsibility: A Business contribution to Sustainable Development' (hereinafter: Communication), which was intended to present the strategy of the EU to promote CSR.⁴

1 Commission of the European Communities, „Green paper on Promoting a European Framework on Corporate Social Responsibility“, COM(2001) 366, Brussels, 18 July 2001, 3.

2 Commission of the European Communities, „Green paper on Promoting a European Framework on Corporate Social Responsibility“, COM(2001) 366, Brussels, 18 July 2001, 3,6,15,22.

3 Commission, *Green*, 6.

4 Commission of the European Communities, „Communication concerning Corporate Social Responsibility: A Business contribution to Sustainable Development“, COM (2002) 347, Brussels,

In the Communication there is a new line of argumentation, which deserves attention. According to the EC Treaty, the consumer has the right to information, which should be accurate, accessible and useful. As there is a growing demand for socially and environmentally responsible products, the right to information should also cover these topics. If there is a claim that a product was produced in socially responsible manner, monitoring shall be made by member states and stakeholders.

In other aspects, after reading the document, one could have the impression that the Commission did not move forward; it is only repeating the arguments already given by the Green Paper. The Commission could still not merge the two lines of argumentation.

The lack of a European framework for monitoring is not even mentioned in the document, which is probably the biggest deficiency. The irony is that the Commission acknowledges, that 'the proliferation of different CSR instruments (such as management standards, labelling and certification schemes, reporting, etc) that are difficult to compare, is confusing for business, consumers, investors, other stakeholders and the public and this, in turn, could be a source of market distortion'.¹ The Commission proposes to set up a European Union Multi-Stakeholder Forum on Corporate Social Responsibility to promote transparency and convergence of practices, which shall hammer out such a compromise. The aim of this initiative is the same, as it was of the Green Paper: trying to find out, what the EU shall do in relation to CSR.

The Forum was to foster CSR and improve innovation, credibility and transparency of practices by increasing knowledge about the concept and by exploring the appropriateness of common guiding principles.² The Forum was chaired by the European Commission and had different thematic 'Round Tables', among which the 'Round Table on the diversity, convergence and transparency of CSR Practices and Tools' (hereinafter: Round Table) was entrusted with the task of scrutinising the transparency, credibility, diversity and convergence of CSR practices and tools. Earlier, as put in the Communication, the Forum was supposed to develop guidelines and criteria for CSR measurement, reporting and assurance, whereas here the Forum aimed to focus only on the 'appropriateness' of commonly agreed guidelines, which is a step backwards. During the forum talks, CSR generally and also in relation to transparency was described as a 'learning process' by enterprises. They emphasized that there is no 'one-size-fits-all' solution regarding the format and the details of reporting.³ Business entities alleged that there are no commonly defined expectations in many areas. It is also not clear, which indicators to choose in order to measure performance and there is also no guidance on how to identify them.⁴ Sometimes, expectations of different stakeholders even contradict each other.⁵ There was no unity neither on the issue of third party monitoring. Business organisations argued internal auditing and verification are reliable enough, whereas trade unions and NGOs believed that only the involvement of a third party can guarantee reliability.⁶

The key question, what the role of the EU (and the public authorities) shall be, was also addressed during the sessions. All parties agreed, that the EU shall pro-

July 2, 2002, 3.

1 Commission, *Communication*, 3,15,8.

2 „Final Report on the diversity, convergence and transparency of CSR Practices and Tools”, 2004, http://circa.europa.eu/irc/empl/csr_eu_multi_stakeholder_forum/info/data/en/CSR%20Forum%20RT%20transparency%20report.pdf, consulted on May 25, 2008.

3 „RT Tools and Practices, final report agreed at Coordination Committee meeting on 24th May 2004”, http://circa.europa.eu/irc/empl/csr_eu_multi_stakeholder_forum/info/data/en/CSR%20Forum%20RT%20transparency%20report.pdf, consulted on May 25, 2008, 10.

4 Idem: 6.

5 Idem: 7.

6 Idem: 11.

mote CSR.¹ Business entities and employer organisations were for awareness raising about CSR, and stressed that linking it to a public policy would mean that CSR is not seen as a voluntary concept.² The main argumentation of the business community and the employers was that as CSR is a voluntary commitment of companies, a 'bottom-up' approach is needed instead of a 'top-down' approach of the EU. The market should lead to better CSR tools and practices, in a way of experimenting, learning and spreading of good practices.³ Business organisations and employer organisations suggested that it is purely a task for businesses to freely develop their standards, depending on their national and other circumstances. Reporting systems should respond to market demand, so if something is not asked for, it shall consequently not be reported.⁴

Although the final report held the understanding of issues and challenges of transparency, greater levels of CSR activity and effective transparency important⁵, these statements are worthless, if the business community and other stakeholders cannot agree, what does voluntarism mean, what the EU should do. Companies see CSR as a 'pure' self-regulation, whereas others still want EU involvement, making it co-regulation.

After two years of silence, the Commission issued the Communication on the Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility. It seems, the Commission rather took the view of the business community, putting the emphasis on voluntary business behaviour. The new solution initiated in this document for a better CSR policy is the European Alliance on CSR. Contrary to the Forum its structure and mechanisms leave the multistakeholder approach behind and takes a business approach. There is no criteria for a membership, moreover there is no list kept containing the participating companies.⁶ This means that even a weak sanction in possession of such organisations is automatically left out from the system: the exclusion from an organisation.⁷ They do not address the issue of transparency adequately, as it can be seen on its webpage, because it is 'transparency on supply' and not a 'transparency on demand', based on the international agreements. Would it be the end of a transparent human rights friendly CSR in the EU? Unfortunately not. This will be shown next.

5. Prospects for development?

In the other field of CSR, we can find the Eco-Management and Auditing Scheme based on a joint resolution of the European Parliament and the Council of the EU. They established a common framework in relation to the disclosure of environmentally relevant data: a voluntary auditing scheme based on pre-defined standards and an EU wide monitoring and labelling scheme.⁸ According to the Hungarian NGO, the Environmental Management and Law Association, the EMAS is an effective mechanism, which provides comprehensive factual data and evaluation, and guarantees publicity.⁹

1 Idem: 18.

2 Idem: 13.

3 Idem: 15.

4 Idem: 11.

5 Idem: 16.

6 Joris Oldenziel, „European Commission abandons multi-stakeholder approach in CSR”, <http://www.ethicalcorp.com/content.asp?ContentID=4201>, consulted on June 19, 2008.

7 Wawryk, „Regulating”, 68.

8 European Parliament and the European Council, „Regulation Allowing Voluntary Participation by Organisations in a Community Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)”, (EC) No. 761/2001, March 19, 2001.

9 Environmental Management and Law Association, „Komplex válasz az éghajlatváltozás elleni küzdelemben a kibocsátás-csökkentés problémáira”, http://emla.hu/aa2.10.o/img_upload/f1b7fd

There is another example which worth paying attention. Exporting combat helicopters containing European products to countries where they are quite likely to be used against civilian targets is also troubling from the point of view of human rights.¹ Therefore a European Code of Conduct on Arms Export was adopted by the Council of the European Union, which contains human rights criteria for exporting weapons from the EU.² The system includes annual reporting and the implementation of the code is discussed annually. The system suffers from the same shortcomings as voluntary codes of conduct, currently the most problematic issue is the lack of comparable data, as explained in one annual report.³ In 2006, the European Parliament urged the states to agree on procedures for monitoring and verification, which means, this system is not perfect yet.⁴

Exporting arms is controlled by the states by licensing, so it cannot be considered CSR. Still it is very interesting to see that the problems and the solutions recommended are the same and no one leaves it up to the companies to pursue human right policies of their own.

6. Conclusions

Most currently, in November 2009, the Swedish Presidency expressed its view on CSR in Europe.⁵ It puts more emphasis on human rights, but it seems only the 'planning' continues. If we want a properly working full CSR system, human rights cannot be left out: improvements are needed. It means a meaningful definition, making the extent of 'voluntarism' clear. As it was shown, only standardized human right requirements and monitoring makes a meaningful system possible. Therefore a co-regulatory form is recommended here, which could follow the already existing initiatives, like the Global Reporting Initiative, with a bigger emphasis on human rights and much a wide EU member state participation.

oe4cde967799ab3c249bb8f4f4/Klima_vegso.pdf, consulted on July 3, 2008.

1 Amnesty International, „The EU Code of Conduct fails to prevent French Helicopters being produced under licence in India and transferred to Nepal”, AI Index: ACT 30/017/2004 (public), September 2004, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT30/017/2004/en/801cf303-a364-11dc-9d08-f145a8145d2b/act300172004en.pdf>, consulted on February 22, 2008.

2 Council of the European Union, „Code of Conducts on Arms Exports”, available at http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf, consulted on June 27, 2008.

3 Raúl Romeva Rueda, „Report to the European Parliament on the Council's Fifth Annual Report according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports”, A6-0022/2004, October 19, 2004, available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2004-0022+o+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN> consulted on June 27, 2008. 7, 13.

4 Idem.

5 Swedish Presidency of the European Union, „Protect, Respect, Remedy – Making the European Union take a lead in promoting Corporate Social Responsibility”, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/deklaration_engelska_en.pdf, consulted on April 19, 2010.

Valorile umanitariste europene în centrul acțiunii externe a UE

de la discurs la politici publice

■ VICTOR NEGRESCU

Abstract

The respect for human rights and the promotion of democracy are openly declared by the European Union as being the European humanitarian values cherished both by the public opinion and the media. But do these principles truly apply when it comes to EU's foreign policy, knowing the economical and commercial interests that unite the member countries? This is the question to which this article tries to answer, by drawing a parallel between the discourse and the practical achievements in the field.

Keywords

democracy, national interest, public opinion, European values, cooperation for development, media, public policies

Promovarea democrației, respectul drepturilor omului, a statului de drept și a dreptului internațional constituie, fără niciun fel de îndoială, liniile directoare ale politicii externe ale Uniunii și unele dintre elementele definitorii ale identității societății europene.

Promovarea democrației și a libertăților fundamentale răspunde în acest sens unor exigențe interne ale Uniunii, stipulate chiar în articolul 6 din Tratatul Uniunii Europene, și completate în articolul 7 printr-un mecanism destinat să sancționeze țările membre care nu respectă aceste principii (vezi amenințările adresate Austriei sau Poloniei). Aceste prevederi indică dorința logică a Uniunii Europene de a-și exporta valorile, împingând din ce în ce mai mult partenerii săi la urmarea căii democratice mai ales după terminarea Războiului Rece. În domeniul relațiilor externe, articolul 11 precizează chiar că «dezvoltarea și consolidarea democrației și a Statului de drept precum și respectul drepturilor omului și a libertăților fundamentale» constituie obiective ale PESC.

Mai multe dispoziții ale tratatelor constitutive vin să susțină acest obiectiv în cadrul diferitelor pilieri. Astfel, articolele 177 la 181 (Titlul XX, Cooperarea pentru dezvoltare) fac din promovarea respectului drepturilor omului și a libertăților fundamentale obiective de cooperare pentru dezvoltare și a oricărei forme de cooperare cu Statele

terțe¹. În continuare, articolele 179 și 308 dau un cadru legal pentru toate acțiunile exterioare în materie de drepturile omului și democratizare. Tratatul de la Lisabona vine chiar să consolideze această tendință, confirmând dorința Uniunii din ultimii ani de a dezvolta o acțiune proprie în favoarea promovării valorilor sale în toată lumea.

Cu toate acestea, în fața proliferării acestor instrumente, mai mulți autori nu au ratat ocazia pentru a pune sub semnul întrebării eficacitatea lor și a ajunge cel mai des la concluzii împărțite². Comisia a realizat și ea acest lucru, prezentând o comunicare asupra rolului Uniunii Europene în promovarea drepturilor omului și a democrației în țările terțe, subliniind necesitatea redefinirii unei strategii coerente în materie menită să includă preocuparea pentru drepturile omului în toate componentele acțiunii externe³.

Pentru a înțelege motivația acestei abordări, nuanțate asupra acțiunii externe a Uniunii în acest domeniu, vom prezenta în primă fază principalele instrumente și acțiuni ale UE care vizează direct promovarea democrației, a drepturilor omului și a dreptului internațional, urmând ca apoi să prezentăm modul în care aceste principii se aplică în relația UE cu țările terțe în sensul promovării valorilor umanitariste europene.

1. Panorama acțiunilor europene în materie de promovare a drepturilor omului și a democrației.

Primele reglementări în materie de introducere a valorilor umanitariste în relația cu țările terțe au apărut în 1999. În primul rând este Regulamentul (CE) n°975/1999 din 29 aprilie care fixează exigențele pentru punerea în operă a acțiunilor de cooperare pentru dezvoltare prin evidențierea obiectivului general de dezvoltare, mai exact acela de consolidare a democrației și a Statului de drept, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Regulamentul (CE) n° 976/1999 din 29 aprilie 1999 fixează apoi exigențele pentru punerea în aplicare a acțiunilor comunitare altele decât cele de cooperare pentru dezvoltare care, în cadrul politicii de cooperare comunitară, contribuie la obiectivul general de dezvoltare și de consolidare a statului de drept, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Tot în 1999, pentru prima oară, un Comisar european (pe atunci Chris Patten se ocupa de relațiile externe) a primit responsabilitate drepturilor omului și, tot pentru prima oară în 1999, a fost publicat un prim raport anual pe drepturile omului care expun politicile, prioritățile și practicile comunitare în acest domeniu.

Pentru a pune în aplicare toate acest obiective, Uniunea a făcut apel la Inițiativa Europeană pentru Democrație și Drepturile Omului. Creată în 1994, inițiativa europeană dispune de fondurile necesare pentru a pune în aplicare proiectele care au ca obiectiv direct promovare drepturilor omului sau a democrației sau mai indirect pentru a susține proiectele de ameliorare a infrastructurii. Această inițiativă este complementară cu PESC și intervine singură sau în completarea altor programe comunitare precum TACIS, MEDA sau PHARE.

Mai multe proiecte au fost dezvoltate în acest cadru, precum organizarea conferințelor de susținere a Curții Penale Internaționale, a unor conferințe despre popoarele autohtone, sau a unor reuniuni cu organizațiile neguvernamentale. O

1 Articolul 177§2 prevede că „politica Comunității în acest domeniu contribuie la obiectivul general de dezvoltare și de consolidare a democrației și a statului de drept, precum și la obiectivul de respectare a drepturilor omului și a libertăților fundamentale”.

2 D. Helly, F. Petiteville, *L'Unon européenne : acteur international*, (Paris: L'Harmattan, 2005), 106.

3 COM(2001), 252 final din 8 mai 2001.

componentă importantă este asistența în procesul electoral. Uniunea a acordat între 1992 și 1994 asistență la peste 41 de țări dintre care și Rusia în 1993.

Ca reacție însă la raportul Comisiei din mai 2001, Consiliul afaceri economice și financiare al UE a adoptat, în decembrie 2001, o serie de linii directoare în materie de dialog despre drepturile omului cu țările terțe. Uniunea s-a angajat să introducă mai mult drepturile omului în toate dialogurile sale cu țările terțe, și chiar să realizeze un dialog specific pe drepturile omului cu aceste State.

Diferite tipuri de dialoguri cu privire drepturile omului au fost astfel realizate de UE bazându-se pe acorduri, tratate sau convenții precum procesul de la Barcelona sau acordul Cotonou. Însă în 2002, Parlamentul European, în raportul său anual asupra drepturilor omului indică faptul că clauza care face din drepturile omului un element esențial a relației cu țările terțe este de foarte multe ori ignorată.

În ciuda numeroaselor succese realizate de UE în materie de drepturile omului, trebuie constatat faptul că în practică Uniunea nu este tot timpul coerentă, ceea ce indică o oarecare dificultate a Uniunii de a se poziționa față de anumite crize. Este evident că Uniunea a avut realizări importante pe acest punct cu procedura de aderare care forțază statele care doresc să intre în Uniune să respecte democrația și drepturile omului, acest respect constituind una dintre condițiile fundamentale pentru aderarea la Uniune, sau chiar pentru a deschide negocierile.

Cu toate acestea atunci când ne referim la alte țări, această politică este mult mai dificilă. De aceea în următoarea parte vom prezenta cum Uniunea promovează democrația și drepturile omului încercând să creeze din acestea o condiție pentru a lega relații cu statele terțe: Uniunea europeană este astfel foarte explicit decisă să facă din respectul acestor principii o condiție a recunoașterii noilor state din Europa de Est și integrează o clauză democratică în acordurile privilegiate care o leagă cu alte state.

De asemenea, vom încerca să punem în evidență maniera în care Uniunea reușește cu mai mult sau mai puțină coerență și forță să își folosească puterea economică în folosul promovării valorilor, sancționând statele care refuză să stabilească o democrație apărătoare a drepturilor omului.

2. Respectul valorilor umanitariste: o condiție pentru legarea de relații cu statele terțe.

Condiționalitatea democrată a apărut prima oară ca o condiție pentru recunoașterea noilor state de către UE. Confruntată cu spargerea U.R.S.S și a Republicii federale Iugoslavia, miniștrii afacerilor externe ai UE au adoptat la Bruxelles, pe 16 decembrie 1991, cunoscuta declarație asupra liniilor directoare cu privire la recunoașterea noilor state din Europa centrală și orientală și din Uniunea Sovietică, pentru a armoniza deciziile în ceea ce privește recunoașterea statelor. Printre aceste linii directoare, ce constituie adevărate condiții pentru fiecare nou stat care dorește a fi recunoscut, se află respectul democrației, a drepturilor omului și a statului de drept. În această declarație cei doisprezece miniștrii din acea vreme afirmă „dorința lor de a recunoaște conform cu normele acceptate din practica internațională [...] aceste noi state care [...] se consideră pe o bază democratică” și care respectă, printre altele, „dispozițiile Cartei Națiunilor Unite și angajamentele menționate în Actul Final de la Helsinki și în Cartea de la Paris, în special în ceea ce constă statul de drept, democrația și drepturile omului ; garanția drepturilor grupurilor etnice și naționale și a minorităților”¹.

¹ *Lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, Bruxelles, 16 decembrie 1991, text reprodus în *RGDIP*, 1992, 261-262.

În aceeași zi, s-a adoptat și o declarație în ceea ce privește recunoașterea Republiciilor iugoslave prin care Comunitatea și statele membre se angajează să recunoască pe 15 ianuarie 1992 independența tuturor Republiciilor iugoslave care declară că respectă până în 23 decembrie 1991 o serie de principii democratice și acorduri de pace, fiecare punct urmând a fi analizat în detaliu de către Comisia de arbitraj pentru fosta Iugoslavia. Astfel, conform propunerilor europene, Slovenia, Croația, Macedonia și Bosnia-Herțegovina au formulat cereri de recunoaștere la care se vor adăuga (ceea ce nu era prevăzut) cererile de recunoaștere a Republicii Kosovo și ale Republicii sârbe din Krajina¹.

Pe 11 ianuarie 1992, Comisia de arbitraj formulează patru recomandări asupra recunoașterii Sloveniei, Croației, Macedoniei și Bosniei-Herțegovina. Recomandarea asupra Bosniei-Herțegovina a fost inițial negativă deoarece Comisia considera că dorința populației nu era clar exprimată pentru un stat suveran iar pentru Croația, deși recomandarea era pozitivă, au fost cerute mai multe garanții pentru protecția minorităților.

Cu toate acestea, declarația de recunoaștere se înscrie doar în cadrul unei cooperări politice între statele membre ale UE. Chiar dacă ponderea sa politică este importantă și marchează dorința Comunităților Europene de a promova democrația, această declarație nu este dotată de o forță de constrângere pentru statele membre². În consecință, Germania va recunoaște unilateral, din 23 decembrie 1991, independența Sloveniei și Croației fără a mai aștepta Avizul Comisiei de arbitraj iar astfel Uniunea este forțată să accepte acest lucru pe 15 ianuarie 1992. Recunoașterea Bosniei-Herțegovina a fost realizată ulterior pe 7 aprilie 1992 iar Macedonia, sub numele de Fosta Republică Iugoslavă Macedonia, va fi în final recunoscută pe 3 mai 1992.

Această abordare se va regăsi și în politica de ajutor și de dezvoltare a relațiilor privilegiate a U.E., Uniunea Europeană (Comisia și statele membre) este cel mai important finanțator de pe scena internațională furnizând 55% din ajutorul mondial pentru dezvoltare. EuropeAid este serviciul Comunității responsabil de punerea în aplicare a ajutorului și are un rol determinant în traducerea într-o manieră concretă a obiectivelor Uniunii în acest domeniu. Acest ajutor cuprinde atât acțiuni punctuale, precum asistența acordată țărilor atinse de Tsunami, cât și acorduri sau parteneriate pentru dezvoltare pe termen lung.

Condiționalitatea democratică reprezintă, din anii '80, un element nou în numeroase acorduri externe de cooperare, de parteneriat și de asociere a Uniunii Europene³. Într-o rezoluție din 28 noiembrie 1991 asupra drepturilor omului, democrației și dezvoltării³ Consiliul a fixat marile axe care trebuie să permită Comunității și statelor membre să adopte o acțiune coerentă în materie de dezvoltare și de relație cu statele terțe, definind orientările, procedurile și liniile de acțiune concrete.

Stabilind o legătură strânsă între democrație, respectul pentru drepturile omului și dezvoltarea durabilă, Consiliul a manifestat în primul rând intenția sa de a aduce o susținere activă țărilor care depun eforturi pentru a instaura democrația și a organiza alegeri. În paralel, a manifestat dorința, nu doar de a insera în viitoarele acorduri de cooperare încheiate de Comunități o clauză legată de drepturile omului și democrație, dar și de a introduce măsuri ce merg până la suspendarea cooperării cu un stat beneficiar al asistenței în cazul violării grave și persistente a drepturilor omului sau în cazul întreruperii serioase a procesului democratic.

1 Barbara Delcourt, *Droit et souveraineté. Analyse critique du discours européen sur la Yougoslavie*, (Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang, 2003), 490.

2 Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, (Paris: La Documentation française, 1999), 540.

3 *Bulletin des Communautés européennes*, n°11, 1991, 130-132.

Această abordare, care are ca obiectiv să facă din democrație una dintre condițiile cooperării a fost confirmată un an mai târziu de Tratatul de la Maastricht. În cadrul titlului XVII destinat cooperării pentru dezvoltare, articolul 130 U, care oferă o orientare generală asupra politicii Uniunii în acest domeniu, se prevede într-un al doilea paragraf că „politica Comunității în acest domeniu contribuie la obiectivul general de dezvoltare și de consolidare a democrației și a statului de drept, precum și la obiectivul de respectare a drepturilor omului și libertăților fundamentale”. Această abordare a fost inclusă în acordurile deja existente, precum cel cu țările ACP (Africa, Caraibe, Pacific), precum și în noile inițiative de cooperare și asociere din zona euro-mediteraneeană.

3. Sancțiunile europene pentru încălcarea valorilor fundamentale ale Uniunii

Uniunea, dincolo de suspendarea parțială sau totală a acordurilor de cooperare, a dezvoltat o acțiune proprie ce comportă adoptarea de condamnări și restricții împotriva unui Stat ce se consideră că a încălcat principiile democratice, drepturile omului sau o serie de reguli fundamentale din dreptul internațional.

Aceste acțiuni s-au dezvoltat la începutul anilor '80 sub forma unor restricții comerciale împotriva Moscovei după lovitura de stat a Generalului Jaruzelski din Polonia. Alte acțiuni au urmat acesteia precum împotriva Africii de Sud din cauza apartheidului sau a Argentinei din cauza conflictului din insulele Falkland.

De la adoptarea Tratatului de la Maastricht aceste sancțiuni se bazează pe articolul 301. Aceste măsuri pot fi decise unilateral de către Uniune sau se integrează în cadrul multilateral a unui regim de sancțiuni decretat de Consiliul de securitate al Națiunilor Unite, cum a fost cazul Irakului după invadarea Kuweitului în 1991, sau în cazul Republicii federale Iugoslavia prin aplicarea rezoluției 757 (1992) a Consiliului de securitate.

Dacă aceste sancțiuni, fie ele unilaterale sau multilaterale, folosesc ca obiective comune, în practică ele trebuie distinse deoarece rezultă din regimuri și problematice juridice diferite. Deoarece subiectul este cu precădere U. E., ne vom concentra mai ales pe sancțiunile unilaterale din perspectiva dreptului internațional și a practicilor în domeniu.

Mai exact, UE este supusă ca și subiect al dreptului internațional la toate regulile internaționale comune din domeniu. Sistemul internațional nu comportă un sistem de sancțiuni asupra drepturilor naționale. Prin urmare nu există un sistem general de jurisdicție internațională obligatorie și nici un mecanism de reprimare automată față de statele care nu respectă drepturile omului sau principiile democratice. În practică, se poate apela la măsuri legitime de represalii precum chemarea diplomaților sau suspendarea negocierilor sau în unele cazuri la măsuri tolerate dar ilegite precum blocarea cooperării economice sau a exporturilor/importurilor. Acestea din urmă necesită specificarea exactă a rațiunilor ce au condus la aceste contra-măsuri și prezentarea obiectivelor ce trebuie atinse de statul afectat pentru a reveni la situația inițială.

Dincolo de aceste reguli cutumiere, există în acest domeniu și reguli mai generale legate de libertatea de comerț care pot să se opună acestor măsuri sau să le restrângă. Uniunea Europeană și statele membre fac parte din Organizația Mondială a Comerțului care promovează libertatea comerțului și interzice orice măsură destinată să pună bariere liberei circulații a bunurilor și a serviciilor. Înțelegem astfel că o măsură restrictivă în domeniul comercial este considerată o încălcare a acordurilor OMC.

Remarcăm de asemenea că OMC nu acceptă restricții la schimburile internaționale decât pentru câteva motive exprimate în articolele XX și XXI din care rezultă că protecția drepturilor omului și securitatea internațională nu sunt domenii ce necesită restricții asupra comerțului internațional decât în ceea ce privește comerțul cu arme.

Măsurile restrictive ale UE au o lungă istorie. La început, sancțiunile erau rezultatul unor consultări între statele membre prevăzute la articolul 297 ce puteau să își găsească rezultatul în politicile comune ale UE.¹ S-a demonstrat însă că acest mecanism era limitat de respectul de către statele membre a sancțiunilor. Spre exemplu în cazul Argentinei, Irlanda și Italia nu au aplicat nicio sancțiune, iar în cazul Africii de Sud, Marea Britanie a fost prima care le-a ridicat.

Tratatul de la Maastricht a clarificat această situație distingând două etape care sunt specificate la articolul 301. Consiliul, în cadrul PESC, decide într-o primă etapă asupra unei poziții comune, iar în a doua etapă punerea sa în practică se face în funcție de competențele diferențiate ale Comunității sau statelor membre. La aceste prevederi se adaugă un document din 2003 al Consiliului asupra liniilor directe în domeniul sancțiunilor, iar în iunie 2004, alt document precizează principiile de bază în ceea ce constă recursul la măsuri restrictive, momentul și modul lor de utilizare.

Este interesant totuși de remarcat că U. E. nu face diferența în plan juridic între măsurile de represalii și cele restrictive și că de multe ori motivația acestora nu este clar evidențiată dat fiind numeroasele cazuri în care aceasta nu are niciun fel de reacție sau au reacții destul de limitate.

De exemplu, Uniunea a adoptat în 1993 împotriva Nigeriei, ca urmare a anulării alegerilor libere și instaurarea unei dictaturi militare un anumit număr de măsuri restrictive completate în noiembrie 1995 printr-un embargo asupra armelor, o suspendare a vizitelor guvernamentale de nivel înalt și o restricție a vizelor acordate militarilor și a familiilor acestora. Același tip de măsuri a fost adoptat și împotriva Birmaniei după nerespectarea alegerilor din mai 1990 și încălcarea drepturilor omului.

În aceeași manieră, într-o poziție comună din 18 februarie 2002, Consiliul a exprimat profunda sa preocupare față de încălcarea gravă a drepturilor omului perpetrată în Zimbabwe și a instaurat o serie de restricții reînnoite în fiecare an. Măsurile restrictive ale U.E au atins din 1993 până astăzi țări precum Belarus, Birmania, Congo, Coasta de Fildeș, Croația, Haiti, Iran, Irak, Coreea de Nord, Liban, Liberia, Libia, Macedonia, Moldova, Sierra Leone, Somalia, Serbia, Siria, Uzbekistan, Zimbabwe, sau chiar grupuri teroriste precum Al Qaida.

Din toate aceste măsuri putem distinge trei tipuri de acțiuni : embargoul asupra armelor, sancțiunile economice sau financiare și restricții cu privire la pătrunderea pe teritoriul UE.

Cu toate acestea nu putem observa măsuri de mare amploare care vizează să asfixieze economic țara și putem crede că acest lucru este rezultatul cadrului juridic internațional care restricționează UE în acest domeniu. Putem de asemenea considera că acestea sunt de asemenea rezultatul unei politici voluntare de adoptare a unor sancțiuni considerate ca fiind inteligente.

În aceeași ordine de idei, UE poate decide să ridice parțial sau total sancțiunile adoptate împotriva unui stat ca urmare a progreselor realizate cum este cazul Libiei sau Cubei. Cu siguranță putem chestiona eficacitatea acestor sancțiuni și să ne întrebăm dacă Cuba a decis eliberarea unor serie de prizonieri politici din cauza sancțiunilor adoptate de Uniune sau a altor rațiuni².

¹ Rostance Mehdi, *Les Nations Unies et les sanctions, quelle efficacité*, (Paris: Pedone, 2000), 64.

² *Le Monde* din 2 februarie 2005.

Cu toate acestea obiectivul nostru a fost aici să oferim o scurtă imagine asupra importanței pe care Uniunea o acordă democrației și protecției drepturilor omului, importanță care se manifestă nu doar în interiorul frontierelor, dar și în acțiune externă. În acest cadru, putem remarca că măsurile pe care Uniune le-a adoptat în favoarea democratizării, menținerii democrației și respectul pentru drepturile omului par a avea ca obiectiv să exporte valorile proprii ale Uniunii Europene, valori certe susceptibile la nuanțe și modificări în funcție de cadrul geopolitic de aplicare, dar cu toate acestea rămân valori comune europene. Trebuie totuși să constăm faptul că UE dorește să își exporte valorile, chiar dacă în mod paradoxal nu dispune de competențe nici interne nici externe în acest domeniu și nu a reușit să adopte un text ce precizează conținutul drepturilor omului pe care dorește să le promoveze în exterior decât foarte recent.

Reflecția teologico-politică asupra subsidiarității

■ CĂTĂLIN-VALENTIN RAIU

Abstract

Subsidiarity, one of the key principles underlying the European Union construction has profound theologico-political roots and is aimed at offering the human person an environment dominated less by the state and more by the society.

Keywords

subsidiarity, Church, social doctrine, christian-democracy, human person, state

Deși termenul „subsidiaritate” (derivat de la latinescul *subsidium*¹) este o invenție lingvistică a modernității, originile sale se regăsesc în filosofia greacă și în Evul Mediu occidental. Aristotel este primul care definește puterea politică, nu ca o instanță responsabilă cu răspândirea binelui cetății, ci ca o autoritate cu utilitate precisă și care intervine doar în anumite condiții: „Comunitatea politică se constituie și se menține în vederea avantajului comun”². Pentru Aristotel statul este o instituție naturală, pentru că „omul liber este în mod natural un viețuitor politic”³, nu un rezultat al unei convenții sau o construcție artificială. Individul nu-și este suficient sieși, dar acest lucru nu-l face subordonat scopurilor statului, ci doar arată că are nevoie de comunitatea sa pentru a-și atinge scopurile care se suprapun cu cele ale cetății. Cetatea este anterioară individului, așa cum întregul este anterior părții⁴. Aristotel vorbește, de asemenea, despre asocierea politică spontană a oa-

1 „rezervă, ajutor de rezervă, loc de refugiu”, cf. Gheorghe Guțu, *Dicționar latin-român* (București: Editura Științifică, 1993), 407.

2 Aristotel, *Etica Nicomahică*, traducere și comentarii de Stella Petecel (București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1988), 218.

3 Aristotel, *Politica*, traducere de El. Bezdeci (București: Antet, 1996), 13.

4 Vasile Muscă, Alexander Baumgarten (coordonatori), *Filosofia politică a lui Aristotel* (Iași: Polirom, 2002), passim.

menilor¹, care sunt capabili să se organizeze „de jos în sus”, statul devenind în viziunea sa o entitate naturală.

Apariția statului devine punctul culminat al unui proces natural. „Statele sunt autosuficiente, în sensul că înăuntrul fiecăruia dintre ele, cetățenii găsesc tot ceea ce este necesar pentru o viață bună. În acest sens, familiile și satele nu sunt autosuficiente”², având în mod natural nevoie de ajutorul și intervenția unei autorități superioare. Totodată, statele cu mai mult de o sută de mii de cetățeni sunt imposibile, nenaturale, de unde reiese necesitatea organizării politice în formațiuni cât mai mici, în care toți cetățenii să poată fi atât guvernați, cât și guvernanți.

Toma d’Aquino, ca majoritatea teologilor creștini, dezvoltă ideea de demnitate a persoanei umane văzute ca scop în sine. El demonstrează că omul își pierde substanța dacă este izolat de legăturile sale, pentru că persoana umană posedă capacitatea de a-și crea propriul destin doar prin intermediul comunității. Astfel, Toma d’Aquino și întregul curent tomist dezvoltă principiul totalității pornind de la premisa că fiecare om trebuie să caute în mod natural mai întâi îndeplinirea binelui comun și mai apoi cel propriu. Societatea este formată din părți articulate, fiecare participând la binele întregului, în absența căruia persoana umană nu-și găsește sensul existenței. Binele comun, cheia înțelegerii politicii tomiste, este binele unei comunități de persoane definit de însăși comunitatea respectivă³, nu impus de către o autoritate superioară. Tomismul modern descrie societatea ca fiind ea însăși o persoană morală, deci responsabilă mai întâi în fața lui Dumnezeu⁴. În fața altor instanțe, persoana umană și grupurile de persoane sunt și trebuie să rămână autonome.

Cu toate acestea, omul este în același timp suficient sieși prin libertatea rațiunii, dar și insuficient prin libertatea de acțiune, motiv pentru care cere intervenția societății⁵. De aici, reiese necesitatea intervenției puterii politice, care nu este înzestrată cu finalitate proprie, deoarece este impersonală. Tomismul modern dezvoltă sarcini subsidiare preluate de teologia catolică: prin acțiunile sale, Biserica suplinește nevoile celor săraci. Când d’Aquino vorbește despre politică, nu se referă la puterea statului sau a instituțiilor sale, care sunt mijloace, ci la puterea conducătorilor cetății, care „prin rațiune trebuie să caute să asigure unitatea multiplicității. Această putere trebuie să țină cont de prescripțiile divine, de natura umană și de voința colectivă”⁶.

Una dintre cele mai vechi formulări ale principiului subsidiarității este decizia Sinodului din Emden din 1571. Acesta a declarat că nicio parohie nu trebuie să predomine asupra alteia, că sinoadele particulare sau locale nu trebuie să se pronunțe asupra chestiunilor deja decise la nivel local, dar, în schimb trebuie să se pronunțe asupra acelor probleme unde nu s-a oferit o soluție⁷.

Primul care introduce și clarifică competențele instanțelor este Johannes Althusius, atunci când descrie societatea germană alcătuită din familii, corporații, cetăți, provincii și regat bazată pe asociere și coparticipare”⁸. Fiecare dintre acestea se

1 David Ross, *Aristotel*, traducere din limba engleză de Ioan – Lucian Muntean și Richard Rus (București: Humanitas, 1998), 236-238.

2 David Miller (coordonator), *Enciclopedia Blackwell a gândirii politice*, traducere de Dragan Stoianovici (București: Humanitas, 2006), 40.

3 Francesco Viola, *Identità e comunità. Il senso morale della politica* (Milano: Vita e pensiero, 1999), 206-209.

4 Battista Mondin, *Storia della Teologia*, volume 3 (Bologna: Edizioni Studio Domenicano, 1996), 280-282.

5 Jean-Claude Eslin, *Dumnezeu și puterea, teologie și politică în Occident*, traducere de Tatiana Petrache și Irina Floare (București: Anastasia, 2001), 151-160.

6 Évelyne Pisier (coordonator), *Istoria ideilor politice*, traducere de Iolanda Iaworski (Timișoara: Amarcord, 1999), 28.

7 Thomas O. Hueglin, *Early modern concepts for a late modern world: Althusius on community and federalism*, Waterloo, Ontario, Wilfrid Laurier University Press, 1999, p. 152.

8 Miller, *Enciclopedia*, 28.

suprapun fără a se confunda pentru că există o grijă deosebită pentru a respecta autonomia fiecărei sfere. Astfel, el va enunța una dintre ideile care vor sta mai târziu la baza principiului subsidiarității: „grupurile sunt capabile să acționeze eficace în vederea propriilor scopuri, iar regrouparea succesivă a grupurilor (familiile în corporație, corporațiile în provincie, provinciile în stat) duce la nașterea conștiinței unei nevoi care nu este niciodată totală, ci parțială”¹. Althusius are o interpretare confederală asupra statului, susținând în primul rând nevoia de autonomie considerabilă pentru orașe și provincii, care devine singura grijă a politicului². Subsidiaritatea la Althusius devine astfel o formă de cooperare și tensiune între autonomie și solidaritate la o guvernare pe mai multe nivele³.

Wilhelm von Ketteler vorbește despre preferința unui grup pentru o tutelă de proximitate în detrimentul uneia a statului. Astfel, moștenitor al tomismului, dar și al ideii germane de libertate, Ketteler dezvoltă o teorie politică fundamentată pe grupuri intermediare și deci, pe subsidiaritate. Ca și în spațiul elvețian, în cel german existența landurilor care dispuneau de competențe legislative și autonomie executivă precedă existența statului central. Acestea se asociau puterii federale prin intermediul reprezentanților din Camera superioară, dar „guvernul central nu dispunea decât de puterile care îi sunt încredințate în mod explicit, iar tot ceea ce poate fi făcut la nivel local rămâne de resortul guvernelor locale”⁴.

În secolul al XIX-lea, Tocqueville descrie o societatea franceză amenințată de excesele ordinii și centralismului, iar Hegel pe cea germană pusă sub semnul dezordinii. Statul centralizator smulge sufletul națiunii, „ia oamenii drept niște obiecte și instituțiile ca pe niște roțițe”⁵ și nu le dă posibilitatea de a accede la binele comun prin inițiative proprii. Astfel, între un stat prea puternic și unul prea slab, Tocqueville admiră societatea americană tocmai pentru că excelează prin inițiative, în sensul că individul este obișnuit să-și rezolve singur problemele și nu a căpătat obiceiul de a solicita ajutor de la stat, decât în situații extreme. De asemenea, federalismul american oferă poporului șansa de a fi suveran în stat, fiecare individ beneficiind de posibilitatea influențării deciziei politice: „Poporul domnește peste lumea politică americană ca Dumnezeu peste univers”⁶.

Cea mai coerentă formulare a principiului subsidiarității o întâlnim în doctrina socială catolică, care devine răspunsul Vaticanului la pericolele centralismului dezvoltat de statele – națiuni în secolul al XIX-lea. Dacă liberalismul clasic afirmă faptul că omul are nevoie de autoritatea politică, nu pentru a-i procura bunurile necesare vieții, ci pentru a-i asigura stabilitatea celor pe care el însuși știe și poate să și le procure, intelectualii catolici moderni arată că omul are nevoie și de unele bunuri pe care singur nu și le poate procura, creând practic din ideea de supleanță pe cea de subsidiaritate. Astfel, omul „va încredința puterii politice sarcina de a-i compensa propriile incapacități”⁷, justificând intervenția exterioară doar în cazul în care aceasta suplinește o lipsă reală. Pe de altă parte, se conservă dreptul la libertate chiar și în cazul în care există slăbiciune individuală, pentru că subsidiaritatea nu își propune să evite cearea unui welfare state. Principiul subsidiarității pus în slujba demnității omului permite o intervenție legitimă în numele valorilor creștine (cari-

1 Chantal Millon-Delsol, *Statul subsidiar*, traducere de Maria Petruț (Cluj-Napoca: Efes, 2000), 67-68.

2 Radu Carp, „Johanes Althusius, precursor al federalismului modern”, *Analele Universității din București, Științe Politice*, anul IV (2002): 3-11.

3 Hueglin, *Early*, 153.

4 Dominique Schnapper, Christian Bachelier, *Ce este cetățenia?* (Iași: Polirom, 2002), 107.

5 Millon-Delsol, *Statul subsidiar*, 198.

6 Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, volumul I, traducere de Magdalena Boiangiu și Beatrice Stancu (București: Humanitas, 1995), 104.

7 Millon-Delsol, *Statul subsidiar*, 118.

tatea, dragoste, întrajutorare etc.), dar interzice acestei intervenții să invadeze demnitatea persoanei umane atunci când libertatea îi permite să se ajute singură.

Papa Leon al XIII-lea în enciclica sa *Rerum Novarum* din 1891 definește principiile politice și sociale extrase din viziunea sa asupra omului: „Principiul de subsidiaritate apare ca o metodă de acțiune socio – politică permițând respectarea într-o manieră cât mai mare a valorii demnității și concretizarea ei prin legi”¹. La 40 de ani după *Rerum novarum*, în timpul dictaturilor europene, Papa Pius al XI-lea în enciclica *Quadragesimo Anno* critică totalitarismul, observând că mutațiile politice ale modernității nu permit individului să-și pună în practică inițiativele decât prin intervenția statului: „Obiectul natural al oricărei intervenții în materie socială este acela de a ajuta membrii corpului social, nu de a-i distruge, a-i absorbi”². Pius al XI-lea formulează principiul subsidiarității cu scopul de a se evita pericolele unei solidarități forțate, colectivizante, totalitariste și autoritare. Consecința subsidiarității este solidaritatea înțeleasă ca virtute a unei societăți care o dezvoltă prin afirmarea demnității umane.

După cel de-al Doilea Război Mondial democrația creștină apare în structura guvernelor în țări precum Germania, Italia și Austria conduse în perioada interbelică de regimuri totalitare, tocmai pentru că aduce cu sine o concepție creștină asupra statului conceput pe baza principiului subsidiarității. Democrația creștină își propunea să reducă rolul statului și al instituțiilor sale ca entități impersonale în societate și să accentueze rolul persoanei umane. Prăbușirea statelor – națiuni este văzută ca „eșec al statolatriciei”³ ce impunea o reformă constituțională radicală a statului.

În documentele Conciliului II Vatican, principiul subsidiarității apare din nou formulat explicit: „Părinții având dreptul fundamental de a-și educa copiii, trebuie să se bucure de o reală libertatea în alegerea școlii. Statul însuși trebuie să promoveze școala afirmând principiul subsidiarității”⁴. Observăm din textul de mai sus faptul că Biserica transmite mesajul subsidiarității mai întâi autorităților inferioare (familiilor) și mai apoi celor superioare (statului). În doctrina socială catolică elaborarea principiului subsidiarității provine din necesitatea apărării libertății și inițiativei personale a credincioșilor: „Principiul subsidiarității se opune oricăror forme de colectivism. El trasează limitele statului. Vizează armonizarea relațiilor între indivizi”⁵.

Acquis – ul european împrumută principiul subsidiarității de la doctrina socială catolică prin intermediul creștin – democrației în baza devizei: „Politica Europei Unite nu poate fi decât politica Persoanei”⁶. Prezent implicit în Tratatul din 1952 care instituie Comunitatea Economică a Cărbunelui și Oțelului și mai apoi în alte tratate și rezoluții care stau la baza construcției europene, subsidiaritatea este consacrată definitiv în Tratatul de la Maastricht: „art3b”⁷, devenind un „mijloc de a se opune

1 Papa Leon al XIII – lea, *Rerum Novarum, encyclical on capital and labour*, http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_ens_15051891_rerum_-_novarum_en.html, accesat 10. 10.2009.

2 *** , *Catehismul Bisericii Catolice* (București: Arhiepiscopia Romano- Catolică de București, 1993), 403.

3 Daniel Barbu, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă* (București: Nemira, 2004), 278.

4 Taso Mario, *Solidarieta e sussidiarieta nell'insegnamento sociale della Chiesa*, La Società, 3 (1998): 521.

5 *** , *Catehismul*, 403.

6 Jean-Dominique Durand, *Europa democrației creștine*, traducere de Eugenia Zăinescu, (Iași: Institutul European, 2004), 32.

7 „Comunitatea acționează în limitele competențelor care i-au fost atribuite prin prezentul tratat. În domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, conform principiului **subsidiarității**, decât în măsura în care obiectivele activității proiectate nu pot fi realizate de către statele membre într-o manieră satisfăcătoare, însă pot fi reușite mai bine la nivel comunitar, datorită dimensiunilor sau efectelor acțiunii proiectate. Nicio acțiune a comunității nu va depăși ceea ce este necesar pentru atingerea competențelor prezentului

puterii centralizatoare, de a contrabalansa statul ale cărei funcții sunt prin acestea limitate, organizând protecția unităților sociale mai mici”¹.

Subsidiaritatea are un sens pozitiv și unul negativ, de non-ingerință a statului. Tocmai faptul că subsidiaritatea are ca punct de plecare idei religioase, ne indică necesitatea aplicării și susținerii acestui principiu de către cultele religioase. „Natura subsidiarității este greu de definit: este în același timp un principiu de organizare a structurii sociale, un principiu de drept, o normă de organizare socială, un principiu de măsură a scopurilor politice sau de distribuire a competențelor”². În literatura recentă sunt prezentate patru caracteristici ale subsidiarității: centralitatea persoanei umane, non-ingerința autorităților superioare fără a fi solicitate, autoritatea superioară intervine doar atunci când cea inferioară nu face față propriilor necesități, după ce autoritatea superioară intervine, trebuie să se retragă.

Principiul de subsidiaritate este un fel de lege generală aptă să promoveze o anumită ordine. El cere ca fiecare incapacitate să fie suplinită sub formă de ajutor, de către instanța imediat următoare, adică mai elaborată și prin aceasta mai puternică. Conform definiției de mai sus, școala trebuie structurată ca auxiliul familiei, pentru că familia niciodată nu poate răspunde tuturor necesităților educaționale ale copiilor. Mai departe comunele trebuie să ajute școlile, asociațiile cetățenești, cele religioase și culturale etc., dar intervenind doar când acestea sunt nevoite să accepte puterea superioară ca necesitate ultimă. Toate aceste grupări sunt mai apropiate de oameni și, prin aceasta, mai umanizate și mai puțin birocratizate.

Nevoia de subsidiaritate provine din două exigențe contradictorii ale societăților contemporane pluraliste: cererea crescândă de protecție și securitate a indivizilor și o autonomie de gândire și acțiune din ce în ce mai mare. Cu alte cuvinte, întâlnirea dintre drepturile – creanță și drepturile – libertăți presupune reevaluarea modului de atribuire a competențelor.

Cea mai importantă caracteristică a subsidiarității este aceea a afirmării primatului societății asupra statului pe baza următorului argument: societatea este formată din persoane, este, deci personală, în timp ce statul este impersonal. Statul, a cărui putere nu are finalitate proprie, este văzut ca o cale prin care persoanele și grupurile de persoane pot realiza o anumită stare de solidaritate la care nu pot ajunge în mod natural. Comunitatea trebuie să aibă ca unic scop binele comun, iar „binele părții este subordonat binelui întregului”³, de aceea intervine doar pentru a da ajutor persoanelor după care se retrage. Orice persoană și orice comunitate au drepturi proprii și autonomie pe care statul trebuie să le cunoască, să le respecte și să le promoveze. Comunitățile mari sau superioare există doar pentru a prelua din insuficiențele comunităților mici, „realizând propria – i solidaritate pentru ca persoanele și grupurile să contribuie la înfăptuirea binelui comun”⁴.

A doua cerință importantă a subsidiarității este limitarea rolului statului, care este descris ca o comunitate organică a oamenilor liberi. Așa cum, „un uriaș nu suplinește carențele unui liliputan, dacă nu-l strivește îl ia în mână, dar n-ar putea participa la sarcinile sale minuscule”⁵, tot așa statul trebuie să fie unul minimalist, o entitate a cărui putere nu poate ajuta direct pe membrii săi. El își justifică atât existența, cât și intervențiile doar atunci când este solicitat, remediind insuficiențele de

tratat” – <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc>; accesat 22. 11. 2009.

1 Durand, *Europa*, 138.

2 ***, *În căutarea binelui comun* (Cluj-Napoca: Eikon, 2008), 62.

3 Alexandra Ionescu, „Chipuri ale binelui comun. Două încercări etico – politice românești”, în Miruna Tătaru-Cazaban (coord.), *Teologie și politică. De la Sfinții Părinți la Europa Unită* (București: Anastasia, 2004), 133.

4 Commissione ecclesiale Giustizia e Pace Cei, *Stato sociale ed educazione* (Milano: Paoline, 1995), 44.

5 Millon-Delsol, *Statul*, 119.

moment ale celor pe care îi guvernează. Puterea suverană se vede, astfel, limitată doar la spațiul necesității ultime, intervenind în mod supleativ. Statul subsidiar este opusul celui despotic, care presupune guvernarea autoritară a celui care știe mai bine decât poporul însuși binele poporului. Despotul este deținătorul unic al binelui obiectiv și guvernează pornind de la „imaturitatea supușilor săi, legitimându-se prin știință”¹. Din această perspectivă devine și un stat impotriva naturii, pentru că tendința naturală este aceea de a conserva puterea. Statul subsidiar este o construcție impersonală, de aceea instituțiile sale nu pot interveni decât atunci când sunt solicitate de către persoane. Astfel, subsidiaritatea se ferește să creeze oameni dependenți de stat pentru că are o viziune personalistă asupra societății, menită să afirme persoana umană și să-i creeze pârghiile de afirmare. Pentru că „ajutorul nu creează lenea sau dependența prin existența sa, ci prin depărtarea sa”², statul este dator să se retragă imediat ce remediază problema ivită, lăsând mai departe persoanelor și grupurilor autonome datoria și obligația să se dezvolte în baza faptului că doar ei sunt deținători ai finalităților.

Subsidiaritatea presupune trei nivele de solidaritate: orizontal, ascendent și descendent. Astfel, nivelul orizontal înseamnă că orice grup este dator să cunoască, să respecte și să ajute pe cele aflate la același nivel cu el. Solidaritatea la nivel ascendent se traduce prin datoria tuturor grupurilor inferioare de a contribui la realizarea binelui comun al organizației imediat superioare, iar la nivel descendent prin ajutorul oferit de la centru spre periferie. Subsidiaritatea postulează o societate participativă în care persoanele sau grupurile de persoane sunt coresponsabile și coparticipante la binele comun pentru a evita „sufocarea inițiativei indivizilor, dispariția grupurilor intermediare și dezvoltarea excesivă a unui stat centralizat, birocratic și absolutist”³. În acest sens, federalismul regional devine mediul cel mai propice pentru dezvoltarea democrației, pentru participarea unui număr cât mai mare de cetățeni la viața publică, a căror „calitate și valoare nu sunt absorbite de cetățenia politică, omul nefiind un simplu element al unui organism politic”⁴. Autonomia locală devine expresia libertății persoanei umane contra statului, a eliberării grupurilor de persoane de sub tutela statului impersonal, încât, „acesta să nu mai fie în situația de a nutri el însuși ambiția de a produce și controla cetățenii”⁵.

Utilizarea unei paradigme de gândire de tipul unor autori precum Carl Schmitt⁶ și Hanna Pitkin⁷ pentru evaluarea rezultatului întâlnirii dintre ortodoxia românească și statul român modern ne indică faptul că la nivelul juridico-teologic subsidiaritatea este echivalentă cu principiul ecleziastic al sinodalității. În spațiul românesc, modernitatea nu a adus o astfel de viziune asupra persoanei umane și a societății, excepțiile din perioada interbelică ce au creat o variantă românească de creștinism social⁸ confirmând regula. Ortodoxia românească nu a articulat o raportare critică asupra atotputerniciei statului și a necesității persoanelor umane de a fi protejate în demnitatea și unicitatea lor, dizolvându-se în „idealul mesianic, unitar și indivizibil al unei comunități naționale”⁹.

1 Millon-Delsol, *Statul*, 253.

2 Millon-Delsol, *Statul*, 185.

3 Ioan Ică jr., „Europa politicului, Europa spiritului”, în Radu Carp (editor), *Un suflet pentru Europa. Dimensiunea religioasă a unui proiect politic* (București: Anastasia, 2005), 30.

4 Giovanni Sartori, *Democrazia e definizioni* (Milano: Il Mulino, 1976), 170.

5 Barbu, *Republica*, 294.

6 Carl Schmitt, *Teologie politică*, traducere și note de Lavinia Stan și Lucian Turcescu (București: Universal Dalsi, 1996), 56.

7 Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, (Berkeley: University of California, 1967), passim.

8 Bartolomeu Stănescu, *Scurte încercări de creștinism social* (București, Atelierele Grafice SOCEC & Co, 1913), passim.; Nicolae T. Buzea, *Socialismul și creștinismul social* (Chișinău, Tipografia Eparhială „Viața românească”, 1926), passim.

9 Barbu, *Republica*, 283.

Cu toate acestea, o importantă sursă pentru consolidarea subsidiarității o reprezintă creștinismul social, un curent de gândire dezvoltat pe parcursul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX, care propune redesenarea arhitecturii sociale și politice a Europei prin găsirea căii de mijloc între liberalismul individualist și socialismul egalitarist. Astfel, principiul subsidiarității, născut dintr-o profundă reflecție teologico – politică care își propune dezmembrarea oricăror forme politice ce nu asigură demnitatea și libertatea persoanei umane, nu are un corespondent consistent în gândirea politică românească.

Semn de întrebare

Interviu cu Peter van Dalen realizat de Aurora Martin

Peter van Dalen – Member of the European Parliament, wants to introduce the Christian perspective in the Parliament. Van Dalen represents the Dutch Christian Union and is a member of the European Conservatives and Reformists (ECR) Group. He has a clear vision of Europe's future: „The Christian Union wants the European Union to limit its activities to its specific European tasks and activities. Europe needs to know it's boundaries, both in terms of geography and in terms of policy. In one motto: European cooperation yes, superstate no”.

European cooperation yes, superstate no

Q: Could you tell us something about your background? What were you doing before becoming an MEP?

A: Before I was elected to the European Parliament in June 2009, I was director-chief inspector at the Dutch Transport Ministry. I was responsible for security issues and environmental affairs, first concerning inland shipping and later aviation. I've also been active for many years within the Christian Union as representative on a town council and as party advisor.

Q: And what does your current function as MEP entail?

A: As MEP you are relatively free to take up the issues you think are most important. I work as vice-chairman of the Transport and Tourism Committee and I am active on the Environment and Employment Committees. I am also a member of the India-delegation of the Parliament. Besides that I am regularly involved in issues of human rights and religious freedom. These are key-issues for the Christian Union.

Q: Can you tell us a bit more about your party in the Netherlands? And about the political group in the EP that you've joined?

A: The Christian Union is a young party, established ten years ago by two Christian parties that joined forces. We like to label ourselves a 'Christian-social' party, with a focus on sustainability and the family.

In the European Parliament the Christian Union joined the ECR Group. We share the motto: 'Europe: yes, superstate: no'. This was our campaign slogan during the elections for the EP. As a political group we have formulated ten principles in our Prague

Declaration. Among these principles are the sovereign integrity of the nation state, opposition against European Union federalism and a renewed respect for true subsidiarity. We also want to end waste and excessive bureaucracy and bind the European institutions to fair and transparent spending policies. As Christian Union we made sure the ECR Group strives at fair world trade and recognizes the importance of the family as the bedrock of society.

Q: You've already mentioned some important themes. Could you elaborate a bit further on the sort of Europe that you envision?

A: In recent times we are blessed with peace, relative stability and economic prosperity in Europe. This is especially true if you compare our continent with other parts of the world. We must continue to work for the protection and improvement of these achievements. We do this together in Europe, where the Netherlands cannot do it alone. Peace, stability and prosperity are closely knit together. The unequal distribution of wealth in the world causes tensions, strife and migration flows. Europe cannot put a fence around its economy and leave the rest of the world to itself. Europe can promote peace, prosperity and stability. Europe can do so particularly in its Central and Eastern countries. Only through open borders, a properly functioning internal market and reliable judicial systems can these countries share what the Netherlands and other Western European countries have enjoyed for many decades. We also want a Europe that stands for human rights and religious freedom. But the Union needs to know its boundaries as well. The Christian Union does not believe that Turkey should be an EU member state.

The Christian Union wants the European Union to limit its activities to its specific European tasks and activities. Europe needs to know its boundaries, both in geographical terms and when it comes to the extent of its policies. We stand for clear, transparent and efficient governance, kept in check by the European and the many national Parliaments. But Europe should not interfere with matters such as education, pensions and medical-ethical issues. This can be done by the member states themselves.

Q: In which direction is Europe heading? What are positive and negative sides of the development of the European Union?

A: The EP has a strong current representing the goal of further federalization of Europe. We see that constantly more power is given to the European Union, at the expense of the member states. This embodies the ideal of far reaching European integration and unification. I am not a supporter of this movement. I and we as ECR Group want a Europe that does less, but performs better. Currently, that sound is not dominant in the Parliament, but definitely shared by broad sections of the population.

The Netherlands is not the only country with national elections coming up shortly. Hungary and the United Kingdom just had elections and Belgium will also go to the polls shortly. If in all these countries the political powers change, this may affect the policies made in Europe. With the Conservatives in power now in the UK, we'll hear a very different sound in the Council of the European Union. The trend towards a more federal Europe may change, towards a more realistic sound, which is exactly what the ECR Group stands for.

Q: What do you think of the Lisbon Treaty? Is this Treaty a positive step forward for Europe or is the sovereignty of member countries at risk and are we heading to a Super State? What are pitfalls in the Convention?

A: This is a difficult question. First of all, the convention is an improvement over the previous situation in terms of democracy. Think for example of the increased power of the European Parliament and the possibility of initiating a Citizens Initiative. But, Europe is increasing its power with this Treaty. For example, we now have a kind of Foreign Secretary, Madam Ashton, with her own diplomatic service. In that sense it is a step toward federalization, and that's not something to be happy about.

Q: How do you envisage the future of Europe. What are the real challenges?

A: My ideal for Europe is expressed pretty good by our election slogan, „Cooperation YES, super state NO“. Europe must work together where necessary, but I am very committed to subsidiarity. The danger is that Europe is interfering too much in areas where the States themselves could handle their own policies very well.

The main challenge therefore remains to ensure that we maintain a strong and reliable cooperation in areas where needed, yet keep an eye on subsidiarity. Illustrative is the joint work on a response to the financial problems in Greece and the creation of a European emergency fund. This is necessary to set things right in the Eurozone, but we should be careful in handing over power to the EU. That's only justified when needed. The problems should not be used to weaken the grip of the Member States on their own policies.

Arhivele Sfera Politicii

■ STELIAN TĂNASE

Războiul civil din Spania

Războiul civil din Spania a fost semnalul celui „de al doilea război mondial”. Folosesc această sintagmă din comoditate, pentru că, asemenea altor cercetători, cred că secolul XX a cunoscut un singur război mondial, desfășurat în două reprize, 1914-1918 și 1939-1945, cu un intermezzo între 1919-1939. Felul cum a rezonat în România situația dramatică din Spania este încă prea puțin cercetat. Nu există astăzi un studiu sistematic, un volum al unui autor sau grup de cercetători, care să se fi oprit asupra acestei teme. Fondurile de arhivă legate de războiul civil din Spania, presa vremii, memorialistica și corespondența diplomatică, au rămas necercetate. Dacă acest lucru este de înțeles pentru perioada 1945-1989, când Spania a trăit sub un regim franchist, de dreapta, conservator, România sub un regim de stânga, totalitar – mai puțin de înțeles este de ce după 1989 nu a apărut nici un studiu istoric, la Madrid sau București, despre „România și războiul civil din Spania”. Nici în perioada 1996-1999, când a existat un interes special pentru drama spaniolă din anii '30, nu am constatat acțiuni specifice în asemenea ocazii ale editurilor, institutelor. Nu s-au organizat seminarii etc. Acest fapt este cu atât mai surprinzător cu cât „tema” incită la nenumărate controverse, este generoasă, cu multe aspecte care sunt departe de a fi clarificate. Românii au participat la război de o parte și de alta. Unii, puțini, s-au alăturat lui Franco, toți aparținând mișcării legionare. Alții, circa 500 (nu există azi o cifră exactă), au luptat de partea Guvernului Republican. Aici, în ciuda a tot ce a afirmat istoriografia oficială după 1948, comuniștii erau numai o parte a voluntarilor. Asupra acestui aspect voi reveni în alt număr al Sferei Politicii.

Am ales pentru rubrica noastră documente care surprind alt aspect: activitatea diplomatică a celor două părți combatante, la București, și felul cum acestea sunt surprinse în dosarele celor care se ocupau de supravegherea lor – fondul „Direcția Generală a Poliției” aflat la Arhiva Națională.

Pentru a face mai inteligibile paginile reproduse mai jos (toate inedite), redau scurta cronologie:

– 1936

16 februarie, Frontul Popular câștigă alegerile. La 18 iulie are loc „Pronunciamento”-ul generalului Franco. La 27 iulie Sevilla cade sub controlul forțelor naționaliste. La 8 august granițele Franței sunt închise – este începutul politicii de neintervenție. La sfârșitul lunii august primii emisari sovietici ajung în Spania. La 18 septembrie la Moscova, Kominternul decide formarea Brigăzilor Internaționale, și îl numește pe Andre Marty, comunist francez, comandantul lor. La sfârșitul lunii octombrie începe bătălia Madridului. La 29 octombrie, tancuri sovietice intervin pe front. Aviația germano-italiană bombardează Madrid. La 6 noiembrie Guvernul republican se mută la Valencia.

– 1937

februarie, are loc bătălia de la Jarama. Martie, are loc bătălia de la Guadalahara. 26 aprilie, este bombardată Guernica. În mai se instalează un nou guvern, prezidat de Juan Negrin. În iulie are loc bătălia de la Brunete. La sfârșitul lui octombrie guvernul se mută la Barcelona. Decembrie 1937 – ianuarie 1938 are loc bătălia de la Teruel.

– 1938

Iulie-noiembrie, are loc bătălia de pe Ebru. 30 septembrie, Chamberlain, Daladier, Hitler și Mussolini semnează acordul de la Munchen. 15 noiembrie, are loc parada de adio a Brigăzilor Internaționale la Barcelona.

– 1939

ianuarie, forțele lui Franco ocupă Barcelona. Retragera brigăzilor Internaționale în sudul Franței. La 27 februarie Londra și Parisul recunosc Guvernul naționalist. Martie, Guvernul lui Juan Negrin se refugiază în Franța. 15 martie, Germania ocupă Cehoslovacia. Martie, forțele lui Franco ocupă Madridul. Mai-iunie, forțele germane și italiene sunt retrase.

La București, în acest timp (1936-1939), au funcționat două reprezentanțe diplomatice. Prima condusă de **Lopez Rey Y Arrojo Manuel**, pentru guvernul republican, și a doua condusă de **Pratt Y Soutzo** pentru Guvernul de la Burgos al lui Franco. Disputa lor pe scena de la București era inevitabilă. Rolul și importanța, ca și recunoașterea oficială și felul cum au fost tratați cei doi de autoritățile române s-au schimbat pe parcursul războiului, în funcție de victoriile și înfringerile de pe front. Serviciul Secret, condus de Mihail Moruzov, a supravegheat îndeaproape cele două reprezentanțe diplomatice, așa cum vedem în paginile alăturate.

The Spanish Civil War

The Spanish Civil War is widely seen as a token gesture, announcing the Second World War. Should it be confessed from the very beginning that I employ these words because, like other researches, I have this belief that the XXth century encountered only a single World War, taking place in two acts, 1914-1918 and 1939-1945, with an intermezzo between 1919-1939. The way in which the state of affairs in Spain affected Romania is still largely unknown. We have neither a dedicated systematic study, nor a rigorous volume written either by a single author or by a group of researchers. Nobody actually came to examine at least the archives, the press or the memories of the era. Certainly, this silence can be explained by the fact that between 1945-1989 Romania was under Communist rule, while Spain undergone a right-wing, Francoist regime; but still, no one is able to justify the absence of a challenging study, published either at Bucharest or Madrid, after 1989, about "Romania and the Spanish Civil War". The same lack of interest in examining Spain in the 30s persists even after 1996. Strange enough, one might say; because the topic is undoubtedly juicy and so many aspects are still far from being elucidated. Romania fought on both sides. Some Romanians joined Franco, most of whom belonging to the Iron Guard. Some others, around 500 in number (we don't have firm statistics yet), fought for the Republican Government. And at this point we should note that, in spite of the thesis launched by the Communist historiography, in reality the Communists were only a small fraction of those engaged in fighting. But on this topic I will debate in a further issue of The Sphere of Politics.

For the present issue I have chosen to discuss another matter: the diplomatic activities in Bucharest of the two fighting sides and the way in which they are depicted by those in charge with the supervision – The Police Department General Fund, located at National Archives.

For making the following pages easier to peruse I will mirror here a short chronology:

– 1936

February 16, The Popular Front wins the elections. July 18, Franco's 'Pronunciamento' takes place. July 27, Seville is conquered by the nationalist forces. August 8, Spain decides the closing of the French border, thus marking the beginning of the non-interventionist strategy. September 18, Moscow moulds the International Brigades and names Andre Marty, a notorious French communist, the commander in chief. At the end of October débuts the struggle for Madrid. October 29, Soviet Tanks engage in the field and soon the German-Italian Air Force would set fire upon Madrid. November 6, the Republican Government relocates in Valencia.

– 1937

In February the battle of Jarama comes about, in March opens the Battle of Guad-alajara and in April 26 the Bombing of Guernica. In May the new government ruled by Juan Negrin takes office and in July begins the Battle of Brunete. At the end of October the new government moves to Barcelona, while between December 1937 and January 1938 the Battle of Teruel eventuates.

– 1938

July – November follows the Battle of Ebro. On December 30, Chamberlain, Daladier, Hitler and Mussolini sign The Munich Agreement. On March 15 takes place La Pasionaria's farewell to the International Brigades.

– 1939

In January Franco's army invades Barcelona and The International Brigades withdraw in the South of France. On February 27 London and Paris agree on the Nationalist Government, while in March Juan Negrin flees into exile in France. On March 15 Germany invades Czechoslovakia and soon after Franco's army conquers Madrid. Between May and June the German and Italian armed forces draw back.

During all this time (1936/39) two diplomatic offices functioned in Bucharest. The first one was led by **Lopez Rey Y Arrojo Manuel**, who represented the Republican Government, while the second one was led by **Pratt Y Soutzo** who assumed the role of Franco's Government. Their dispute in Bucharest was thus inevitable. The role and the importance of each of them in the eyes of the Romanian authorities, as well as their official recognition alternated, depending on the battlefield victories and defeats. And, as we shall see in the following pages, the Secret Service, headed by Mihail Moruzov, closely watched over the two diplomatic offices in question.

Arhiva 147

Arhivele Naționale
Fondul Direcția Generală a Poliției
Fila 3

Secția III-a
Verificat

14 ianuarie 1936

NOTA

Astăzi a sosit în Capitală și descins la hotel Grand Lafayette camera 121, supusul spaniol LOPEZ REY Y ARROJO MANUEL, secretarul Legației spaniole din Praga, împreună cu soția sa.

După sosirea acestui străin, la orele 15:00, KARL MEHLER s-a anunțat prin telefon, luând imediat contact și după o scurtă convorbire s-au despărțit, LOPEZ REY retrăgându-se în camera sa, iar la orele 17:00 cu Tx.12451 a plecat la Legația sovietică.

Până la această oră străinul semnalat n-a venit la hotel.
Observația continuă.

15.I. 1937

.....

Fila 3

Secția III-a
Verificat

16 ianuarie 1936

NOTA

În continuarea notei anterioare comunicăm că supușii spanioli LOPEZ REY, noul ministru plenipotențiar al Spaniei în România și secretarul său ERICH MATTIAS BLANCO sosiți de la Praga, în ziua de 14cor., și descinși la hotelul Grand Lafayette, ieri, 15 ianuarie a.c. s-au mutat la hotelul Athenee Palace, camera No. 319/21 și 318/20.

În curdul după amiazei de ieri ministrul LOPEZ REY a fost vizitat de către RIANO ANTONIO și FOXA AUGUSTIN, iar seara au avut o convorbire în hall-ul hotelului cu ministrul plenipotențiar al Mexicului, care locuiește la hotel. Supravegherea este în continuare.

17.I. 1937

.....

Fila 32

8 Martie 1937

În cercurile evreilor spanioli din București, se discută cu mult interes apelul făcut pe deoparte de dl. PRATT Y SOUTZO, iar pe de altă parte de domnul LOPEZ REY, reprezentantul Spaniei guvernamentale, către supușii spanioli din România; prin acest apel fiecare dintre cei doi diplomați invită pe evreii spanioli de a se înrola în armatele respective, (guvernamentală și naționalistă).

Finanțării evrei spanioli din România, caută să creeze o situație defavorabilă naționaliștilor, criticând atât activitatea domnului PRATT Y SOUTZO în România, cât și toleranța guvernului român față de reprezentanții Spaniei naționaliste.

Pe de altă parte, aceste cercuri întrețin o atmosferă favorabilă Spaniei guvernamentale.

Aceste discuțiuni se întrețin în mod obișnuit la clubul „ Sefart”, care se află în Calea Călărași colț str. cu Mircea Vodă. Membrii acestui club, au hotărât organizarea unei campanii de presă contra domnului PRATT Y SOUTZO, cerând în același timp guvernului român să-i impună o atitudine mai rezervată în România.

.....

Fila 33

Secția III-a
Sursă f. Serioasă

9 februarie 1937

Spaniolii din Capitală și Partidul Totul pentru Țară

Pentru înlocuirea ministrului spaniei la București, PRATT Y SOUTZO, care trecuse de parte rebelilor, guvernul de la Madrid a trimis pe FOXA AUGUSTIN. Acesta însă a intrat în legături cu PRATT Y SOUTZO, convenind să servească pe naționaliști fără știrea guvernului din Madrid; în consecință a întrebuințat sumele primite de la Ministerul de Externe spaniol, pentru propaganda antiguvernamentală și susținerea materială a armatei generalului FRANCO. La sfârșitul anului trecut, fiind încă plenipotențiar guvernamental, a făcut o vizită comandantului militar rebel la Burgos, pentru a transmite informații și a primi instrucțiuni.

Trădarea a fost descoperită de guvernul CABALERO, care a destituit pe FOXA, trimițând în schimb pe LOPEZ REY MANUEL și RIANO ANTONIO.

FOXA a plecat acum câteva zile la Burgos punându-se la dispoziția guvernului naționalist.

Pentru a avea o statistică certă a simpatizanților supuși spanioli din București, LOPEZ REY a dat comunicatul apărut acum câteva zile în ziare, prin care chiamă pe toți spaniolii pentru preschimbarea pașapoartelor, amenițându-i în caz de nesupunere cu pierderea protecției diplomatice.

O intensă propagandă de rezistență face PRAT Y SOUTZO, care, personal sau prin interpuși, sfătuiește pe cei vizați să nu se prezinte, amenițându-i cu grave neplăceri pe care le vor avea de suportat din partea organizației „ Totul pentru Țară”.

Pe de altă parte acțiunea lui PRAT Y SOUTZO se desfășoară în același mod, sabotând încercarea comisiunii catalane aflate în Capitală, care urmărește achiziționarea de alimente pentru armata guvernamentală, aceasta, în imposibilitatea de a face angajamente oficiale până la venirea reprezentantului Băncii Spaniei, VERDAGNER MIGUEL, aranjează cu diferiți comercianți livrări de mărfuri pentru efectuarea contractelor.

PRAT Y SOUTZO, informat imediat prin serviciul său de urmărire a activităților spaniolilor guvernamentali, amenință în numele partidului „Totul pentru Țară” pe comercianții cari privesc favorabil aceste relațiuni de afaceri.

.....

Fila 40

LOPEZ REY să fie supravegheat foarte aproape dar cu toată discrețiunea. Deasemenea vor fi supravegheați toți spaniolii roșii aflați în Capitală.

.....

Fila 51

Secția III-a

2 aprilie 1937

REFERAT

Potrivit delegațiunei primite raportează:

În prezent se află în Capitală numai supușii spanioli stabiliți de mai mult timp, cunoscuți la Direcțiune și care au rămas în țară cu pașapoartele prelungite de PRAT Y SOUTZO sau de LOPEZ REY Y ARROJO MANUEL, reprezentantul Guvernului din Valencia.

Despre livrarea petrolului românesc pentru Spania s-a raportat la timp că în luna ianuarie sau martie 1937 vasul Compero aparținând guvernului de la Barcelona a încărcat la Constanța și transportat în Spania cantitatea de 8000 și 7500 tone de benzină, furnizate de Soc. Petroliifere Watson Youell și Unirea.

Agenți ai frontului popular spaniol nu se găsesc în Capitală decât cei acreditați cu misiuni diplomatice de către guvernul din Barcelona, însă-dat fiind că o parte a evreilor din țară simpatizează cu regimul din Spania guvernamentală nu este exclus să se fi produs o confuzie în constatările reporterului ziarului Porunca Vremii

Menționăm că în urma supravegherii activității supușilor spanioli care urmăresc aprovizionarea armatei roșii spaniole cu arme, munițiuni sau alimente și pe baza rapoartelor depuse la timp s-a luat măsura izgonirii din țară a supușilor spanioli: KARL MEHLER, JOSE PUNET, JUAN BANUS, CONET MONLLOR, BERIGA DOLORES.

Rog binevoii a dispune

.....

Fila 69

19 aprilie 1937

LOPEZ MANUEL REY

În continuarea notelor privitor la activitatea lui LOPEZ MANUEL REY, însărcinatul de afaceri a Spaniei la București, comunicăm:

Ieri 18 cor. a fost vizitat de M. OSTROWSKY, însărcinat cu afaceri al U.R.S.S.-ului la București, plecând împreună cu mașina nr. 5868 B (a Legației sovietice)

LOPEZ MANUEL REY a revenit la hotel la ora 20:45 condus de mașina menționată. Supravegherea continuă.

.....

Fila 290

17 august 1937

LOPEZ MANUEL REY ȘI OSTROWSKY

În cercurile emigranților ruși din București a devenit cunoscută următoarea convorbire particulară care a avut între M. OSTROWSKY, ministrul sovietic și LOPEZ REY, însărcinat cu afaceri al Spaniei roșii la București:

L. REY: Nu știu ce voi face: misiunea mea se va încheia repede, deoarece republicanilor le merge prost. Nu pot să rămân ca emigrant politic în România deoarece opinia publică de aici este contra noastră.

OSTROWSKY: Și situația mea este cam încurcată; dacă voi fi rechemat în U.R.S.S. am hotărât să nu plec. Numai chestiunei ficei mele mă îngrijorează. Ea este reținută la Moskova. Îndată ce fica mea va fi aici cu mine îmi voi recăpăta libertatea de acțiune și nu voi fi sub amenințarea unei rechemări în U.R.S.S. deoarece dacă voi fi rechema nu mă voi duce și rămân fie în România, fie în altă parte.

Convorbirea a devenit cunoscută prin indiscreția lui LOPEZ REY.

Pe marginea prăpastiei

Tyler Drumheller, Elaine Monahan, *Pe marginea prăpastiei; mărturia unei persoane din interior, referitoare la compromiterea serviciilor de informații americane de către Casa Albă*

Editura Minerva, București, 2008, 415 pagini

În anul 2008 editura bucureșteană Minerva a publicat o carte cu un subiect insolit: serviciile de informații americane. Expunerea unei analize de acest tip nu este un eveniment obișnuit în istoria aparițiilor de carte postdecembriste. În plus, editura a folosit ca imagine pe prima pagină tandemul George Walker Bush – Condoleezza Rice având pe fundal Casa Albă. Imaginea este incitantă.

Autorii cărții care are ca titlu „Pe marginea prăpastiei; mărturia unei persoane din interior, referitoare la compromiterea serviciilor de informații americane de către Casa Albă” sunt Tyler Drumheller și Elaine Monaghan. Drumheller a fost până în anul 2005, când a părăsit C.I.A., pensionându-se, pentru o perioadă de 25 de ani, ofițer superior de operațiuni în Africa, Asia și în Europa. După căderea Zidului Berlinului a condus și coordonat departamentul C.I.A. din Europa. Monaghan a fost corespondent străin pentru *Reuters* în fosta Uniune Sovietică, în Balcani, în Irlanda de Nord și la Washington D.C., din 1993 până în 2002, ulterior pentru cotidianul *Times*, până în 2005.

Titlul folosit de autori este sugestiv. Tema este incitantă. Însă adevărata informație poate fi aflată doar parcurgând filele cărții. Tonul autorului, deoarece principala contribuție aparține lui Drumheller, variază pe parcursul paginilor. În prima parte a cărții este folosită o abordare de tip analitic, în care autorul explică activitatea C.I.A. și relația acestu-

ia cu George Tenet (director al C.I.A.). Drumheller își construiește lucrarea începând analiza de la evenimentele politice care au urmat atacului terorist din 11 septembrie. Premisa de la care autorul pornește este că „C.I.A. a fost dintotdeauna un paratrăsnet convenabil pentru Casa Albă, deoarece generalii și lucrătorii săi simpli nu sunt înclinați să iasă în public pentru a se apăra”. (p.9)

Drumheller, din defect profesional probabil, vede lumea care îl înconjoară pe două planuri: din punctul de vedere al ofițerului de informații, deci din interior, și din punctul de vedere al tuturor celor care nu fac parte din organizație, deci din exterior. Demersul autorului este de a arăta că C.I.A. este un serviciu de informații profesionist care deși nu este perfect în activitatea sa, lucrează în interesul cetățeanului american. În același timp acuză imixtiunile pe care de-a lungul timpului „omul politic” american și cu precădere „Casa Albă” le-au realizat în detrimentul activității profesionale a serviciului de informații. Pornind de la experiența personală de aproape 30 de ani, arată cum Ronald Reagan s-a folosit de informațiile primite de la C.I.A. pentru a încerca schimbul de arme contra ostatici sau cum Bush tatăl a îngăduit din funcția de președinte să fie aduși în fața justiției membrii serviciilor de informații care au îndeplinit ordinele date de Reagan pentru a rezolva problema din Iran. Președintelui Clinton i-au trebuit ani de zile să aibe încrederea în comuni-

tatea de *intelligence* și să înțeleagă că aceasta poate fi utilă în asigurarea păcii în lume. Însă punctul culminant al activității politice ale administrației Casei Albe în imixtiunea și manipularea serviciilor de informații a avut loc, conform autorului, din momentul în care Bush fiul a devenit președinte al S.U.A și după atacurile teroriste din 11 septembrie 2001. Autorul consideră că „... *din ce în ce mai mult, după dezastrul din 11 septembrie, ne-am simțit confiscați de lumea Casei Albe...*”. (p.63)

Politicul a ocupat spațiul de decizie în domeniul relațiilor internaționale. Acest aspect răzbate din toate paginile cărții, pornind de la discuțiile pe care le avea *comunitatea de intelligence* americană cu cea similară europeană. Europeenii cereau cu tărie ca S.U.A să nu intervină în Irak, iar „serviciile” americane răspundeau mesaje liniștitoare conform cărora nu erau informații sufuciente care să impună o invazie în Irak, „... *Sper că putem cădea de acord să ne concentrăm pe Afganistan și să nu fim ispitiți de lansarea*

unui atac asupra Irakului...”. (p.46) Cu toate acestea Casa Albă a decis atacarea acestei țări. A apărut, ca urmare a luării deciziei de a declara război Irakului, o ruptură între *intelligence* și *politic*. Natura raporturilor dintre țările europene și S.U.A. reprezintă un subiect important al cărții. Drumheller citează reprezentanți ai serviciilor secrete europene care acuzau direct Statele Unite în anul 2002 de exacerbarea pericolului terorist „... *Voi americanii, sunteți problema. Voi aduceți terorismul în Europa, întărâtându-i pe toți acești oameni, ...știm cum să rezlăm asta...*”. (p.36)

Temele prezentate de cei doi autori sunt diverse, și cuprind subiecte variate. Din acest motiv ne oprim aici din prezentarea acestei lucrări din dorința sinceră de a invita cititorul curios de a răsfoi și intra într-o lume secretă. Detaliile, informațiile sunt interesante și răspund la mai multe întrebări ale istoriei din ultimul deceniu de istorie.

Ioana Cristea Drăgulin

Cum folosesc politicienii expertiza științifică?

Christina Boswell, *The political uses of expert knowledge*
Cambridge University Press, New York 2009, 272 pagini

Care este motivul pentru care guvernele cresc cererea pentru expertiza științifică și nu țin cont de concluziile și prescripțiile acesteia în politicile pe care le implementează? Acesta este puzzle-ul cu care ne confruntă Christina Boswell în ultima sa lucrare. Răspunsul său constituie teza principală a lucrării: dacă organele de decizie în domeniul politic continuă să se intereseze de producția științifică, este

pentru că această activitate îndeplinește de asemenea și alte funcții decât cea «instrumentalistă», de ameliorare a conținutului politicilor. Expertiza este mobilizată de asemenea de către organizațiile de decizie în vederea creșterii *legitimității* și a autorității precum și pentru a *consolida* pozițiile proprii și preferințele politice în fața celor ale organizațiilor rivale. Aceste două funcții alternative, pe care

Boswell le dezvoltă în continuare, reprezintă o utilizare *simbolică* a conștiinței, în sensul că nu conținutul acesteia este pe primul loc, ci „semnalul pe care îl transmite în ceea ce privește credibilitatea unei organizații și a politicilor sale” (Capitolul 1, p.8).

Autoarea recunoaște că nu este prima care atrage atenția asupra funcțiilor simbolice ale conștiinței. Dar chiar dacă ideea de plecare nu este absolut originală, lucrarea sa reprezintă totuși o reală contribuție la cercetarea în acest domeniu, și aceasta pe cel puțin două planuri. În primul rând, autoarea merge mai departe decât abordările precedente propunând o teorie sistematică și convingătoare a funcțiilor alternative ale conștiinței precum și a condițiilor care determină utilizarea viitoare. În al doilea rând, ea analizează acest cadru teoretic desfășurând o anchetă empirică aprofundată în trei organizații implicate în dezvoltarea politicilor în domeniul imigrării.

În prima parte a lucrării, Boswell dezvoltă modelul teoretic inspirându-se dintr-o sociologie a organizațiilor și a perspectivelor instituționaliste. Ea se distanțează de abordarea instrumentalistă a utilizării conștiinței, abordare dominantă în literatură dar care este limitată de problematica de cercetare. Interogarea de plecare din această abordare – în ce măsură expertiza are un impact semnificativ asupra substanței politicilor – o împiedică să considere că anume conștiința poate servi altor scopuri. Eroarea «instrumentaliștilor» este de a trata organizațiile ca și entități guvernate în exclusivitate de logica rațională a maximizării performanței. Aici Boswell face apel la sociologia organizațiilor pentru a aminti că organizațiile sunt entități vulnerabile, care caută mai întâi să-și asigure atât o legitimitate internă – pentru a garanta loialitatea membrilor – cât și o legitimitate externă – în cadrul mediului politic și public. Dacă este adevărat că organizațiile pot deriva legitimitatea de performanță – în sensul impactului (observat) al intervențiilor la nivel de societate precum și că expertiza ar permite ameli-

orarea acestora – acestea se pot legitima de asemenea prin discursurile și deciziile proprii. Ultima strategie consistă în a *da impresia* că organizația include o serie de norme și valori în structura sa formală și retorică. Expertiza științifică va fi mobilizată în acest caz ca și *semnal* de aderare a organizației la stilurile de decizie raționaliste. Dar interesul lucrării precum și adevăratul aport al lui Boswell îl reprezintă munca de conceptualizare a condițiilor care influențează acest tip de utilizare a conștiinței precum și efortul de elaborare a indicatorilor care permit abordarea acestui proces. Cele două condiții favorizează o utilizare instrumentală a expertizei științifice conform Boswell: în primul rând organizația trebuie să se simtă sub presiunea de a ajusta intervenția sa la nivelul societății și, în al doilea rând, trebuie să se gândească la faptul că schimbarea va avea impactul dorit, că va fi observat și atribuit organizației. Dacă această a doua condiție nu este îndeplinită, organizația poate recurge doar la o schimbare simbolică, la nivelul retoricii și al structurilor formale, fără a-și altera cu adevărat practicile. Regretăm totuși faptul că Boswell nu a dezvoltat mai departe sursele de presiune, exogene sau endogene organizației, care ar putea constitui o motivație suficientă pentru a ajusta impactul.

În schimb, organizația tinde să utilizeze expertiza ca *sursă de legitimare* pentru a demonstra adeziunea la stilul decizional rațional. Această adeziune este cu atât mai importantă atunci când comunitatea politică a organizației consideră accesul la expertiză ca fiind crucial pentru luarea de decizii corect fundamentate și atunci când domeniul de acțiune al organizației este foarte riscant (ca de exemplu în domeniul cercetărilor medicale). În cele din urmă, în ceea ce privește a treia funcție a expertizei, producția științifică este utilizată pentru a *susține* preferințele politice ale organizației atunci când acestea fac obiectul unei contestații politice și atunci când dezbaterea este soluționată grație unor argumente tehnocratice.

O ultimă provocare, teoretică și empirică totodată constă în găsirea indi-

catorilor care permit o distincție între diversele utilizări ale conștiinței științifice. Astfel, conform Boswell, aranjamentele instituționale adoptate pentru a produce expertiza științifică, selecția temelor de cercetare și a tipului de diseminare a activităților de cercetare precum și a rezultatelor acestora pot indica tipul de interes pe care organele de decizie la nivel politic îl acordă cercetării. Cu toate că argumentele sunt interesante și demersul inovator, putem remarca totuși că indicatorii aleși de autoare nu sunt întotdeauna ușor de măsurat. De exemplu, nu reiese foarte clar cum înțelege să evalueze în ce măsură cercetarea este diseminată într-o manieră *selectivă*, criteriu indicând o utilizare a expertizei în vederea susținerii preferințelor politice preexistente. Aceasta ar implica posibilitatea de a măsura accesul organizației la rezultatele cercetării și reținerea voluntară a anumitor rezultate.

În cele din urmă, Boswell desfășoară o anchetă empirică aprofundată în trei organizații implicate în dezvoltarea politicilor în domeniul imigrării, dintre care două sunt active la nivel național, *British Home Office* și *German Federal Office for Migration and Refugees*, și o a treia la nivel internațional, Comisia Europeană și mai precis *European Migration Network* – un consorțiu de entități din domeniul cercetării provenind din 15 state membre, care a fost înființat de către Directoratul General în 2002. Per total aceasta conduce 36 de discuții semi-structurate cu funcționarii și cercetătorii, pe care le completează cu analize ale articolelor din presă și dezbateri parlamentare, precum și cu observarea activă a mai multor întruniri ale Rețelei Europene pentru Migrație. Cele trei studii de caz reflectă o structură instituțională aparte: aceea a existenței unei unități de cercetare în sânul structurilor politice. Dar rezultatele sale indică o variație destul de largă în utilizările expertizei rezultate de aici. În cazul britanic, expertiza este mobilizată mai ales în vederea susținerii preferințelor politice și mai precis în vederea furnizării de dovezi pentru agenda politică în ceea ce privește lucrătorii în domeniul

imigrării. În schimb, funcția predominantă a expertizei în acest caz a Biroului Federal german este cea de legitimare a organizației, chiar în condițiile în care conștiința nu era puternic mobilizată în dezbaterile publice pentru a justifica preferințele politice.

În cele din urmă, cazul rețelei europene face să reiasă complexitatea obiectului studiat: Boswell arată cum funcțiile expertizei evoluează odată cu organizația însăși, îndreptându-se spre un rol mai puternic de susținere pe măsură ce preferințele politice se cristalizează. De asemenea face să reiasă divergența de opinie importantă a actorilor în ceea ce privește funcțiile expertizei, în funcție de rolul lor organizațional. Aceasta îi permite să reamintească faptul că organizațiile nu au o strategie bine gândită și unitară de utilizare a expertizei, ci că „ideile se pot schimba pe parcurs, într-un proces mai degrabă eratic, de încercare și eroare” (p. 218).

Sorana Toma

Uniunea Europeană - înainte și după tratatul de la Lisabona

Autor: Marin Voicu, editura Universul Juridic



Anul apariției: 2009
Număr pagini: 270
ISBN: 978-973-1272-511

Obiectivele Uniunii Europene (în TUE și în Tratatul Constituțional):

- a) Să promoveze pacea, valorile și bunăstarea popoarelor sale;
- b) Să ofere un spațiu de libertate, de securitate și de justiție fără frontiere interioare, în sânul căruia să fie asigurată libera circulație a cetățenilor săi;
- c) Să stabilească o piață internă în care să se realizeze ca obiectiv strategic o dezvoltare durabilă fondată pe o creștere economică echilibrată, pe o economie socială de piață competitivă care să tindă la deplina ocupare a forței de muncă și la progresul social, precum și la îmbunătățirea calității mediului;
- d) Să stabilească o uniune economică și monetară în care moneda de

circulație este euro;

e) Să afirme și să promoveze valorile și interesele sale și să contribuie la protejarea cetățenilor în relațiile sale cu restul lumii. **Ea contribuie la pacea, securitatea, dezvoltarea durabilă a planetei, la solidaritatea și la respectul mutual între popoare, la comerțul liber și echitabil, la eliminarea sărăciei și la protecția drepturilor omului, în special cele ale copilului, cât și la respectarea strictă și la dezvoltarea dreptului internațional, în special la respectarea principiilor Cartei Națiunilor Unite.**

Viitorul federalist al Europei. Comunitatea Europeană de la origini până la Tratatul de la Lisabona

Autor: Dusan Sidjanski, editura Polirom



Anul apariției: 2010
Număr pagini: 416
ISBN: 978-973-46-1307-6

În viziunea lui Dusan Sidjanski, federația este singura formă de organizare care poate asigura unitatea în diversitate, autonomia și mai ales identitatea statelor și regiunilor, contracara tendințele naționaliste și mișcările separatiste. Studiu aprofundat al istoriei Uniunii Europene și axat pe vocația federalistă a comunității europene, volumul a fost completat, la ediția în limba română, cu două studii despre perioada post-Maastricht și Tratatul de la Amsterdam și de la Nisa, respectiv despre Tratatul de la Lisabona. Viitorul federalist al Europei se adresează studenților și specialiștilor din domeniul integrării europene, precum și tuturor celor interesați de procesul ce a stat la baza structurii la care a aderat și România.

Cuprins:

Procesul îndelungat de maturizare a proiectelor europene: de la Uniunea Paneuropeană la Congresul de la Haga • O inițiativă gaullistă: Proiectul Fouchet (1960-1962) • Parlamentul European: structură și funcții • Un moment decisiv: Actul Unic European (1987) • Globalizare versus diferențiere • Comunitatea în fața crizelor externe • Perioada post-Maastricht și Tratatul de la Amsterdam și Nisa

Index de Autori

Oana Albescu – Masterand, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, specializarea Științe Politice, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca.

Georgiana Ciceo – Lect. Dr., Facultatea de Studii Europene, Universitatea Babeș-Bolyai.

Gabriela Drăgan – Prof. univ. dr., Facultatea de Relații Economice Internaționale, Academia Studii Economice, Director general, Institutul European din România.

Ioana Cristea Drăgulin – licență în istorie, Universitatea din București, masterandă Universitatea Hyperion, București.

Levente Győri – Hungarian Ministry of Education and Culture, Legal Advisor.

Alexandru Jădăneanț – Prep.univ.drd., Facultatea de Științe Politice, Filozofie și științe ale Comunicării, Universitatea de Vest din Timișoara.

Adrian Nedelcu – Lect. univ. dr. la Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești; Facultatea de Științe Economice, membru al Societății de Geografie din România din anul 1980 și în consiliul SGR (din 2009).

Victor Negrescu – Doctorand Școala Națională de Studii Politice și Administrative. Beneficiary of the project “Doctoral scholarships supporting research: Competitiveness, quality, and cooperation in the European Higher Education Area”, co-funded by the European Union through the European Social Fund, Sectorial Operational Programme Human Resources Development 2007-2013.

Nicolae Păun – Prof. Dr., prodecanul Facultății de Studii Europene din cadrul Universității Babeș-Bolyai.

Cătălin-Valentin Raiu – licențiat Teologie Ortodoxă 2007, Facultatea de Teologie Ortodoxă din cadrul Universității din București, absolventul programului de master *Politică Europeană și Românească*, 2009, Facultatea de Științe Politice a Universității din București, doctorand la Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București.

Oana Surdescu – Asist. univ. drd. la Facultatea de Drept și Administrație Publică, Universitatea Spiru Haret, avocat Baroul București.

Stelian Tănase – Profesor de științe politice la Facultatea de Științe Politice, Universitatea București. Apariții recente: *Clienții lui Tanti Varva*, Editura Humanitas, București, 2009, *Istoria căderii regimurilor comuniste. Miracolul revoluției*, Editura Humanitas, București, 2009, *Maestro* (roman), Editura Polirom, București, 2008.

Sorana Toma – doctorand în sociologie la Universitatea Oxford, Regatul Unit al Marii Britanii.

Corina Turșie – Doctorandă SNSPA în Științe Politice, asistent universitar UVT. Beneficiară a proiectului „Burse doctorale în sprijinul cercetării: Competitivitate, calitate, cooperare în Spațiul European al Învățământului Superior”, proiect cofinanțat de Uniunea Europeană prin Fondul Social European, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013; în stagiul de mobilitate doctorală la Université Libre de Bruxelles.

Claudiu-Laurențiu Țabrea – Masterand Universitatea „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca, Facultatea de Istorie și Filosofie.

Titlul articolului

Prenumele Numele Autorului
Funcția și Instituția de apartenență
Adresa de e-mail.

ABSTRACT:

Toate articolele trebuie însoțite de un abstract care rezumă tematica articolului, evidențiind contribuția autorului. Abstractul nu trebuie să fie mai lung de 140 de semne. Abstractul trebuie redactat în limba engleză. Articolele trebuie trimise în format Microsoft Word (.doc) sau Rich Text Format (.rtf). Lungimea dezirabilă a unui articol este de 10.000-18.000 de semne. Pentru a vedea câte semne are articolul dumneavoastră, puteți folosi opțiunea word count din orice pagină pe care o deschideți în programul Microsoft Word. La sfârșitul abstractului trebuie să menționați titlul articolului în limba engleză.

KEYWORDS:

Drept *Keywords* trebuie să indicați, în limba engleză, cu italice, un număr de 5-7 termeni principali din articolul dumneavoastră. De exemplu în foma: *abstract, author name, title of the paper, references, submission*.

ARTICOLUL:

Articolul trebuie redactat folosindu-se alienate de felul acelor care se folosesc în acest document. Ele trebuie redactate cu fonturi *Times New Roman*, de preferință, de mărimea 12 pt., la doua rânduri, pentru textul articolului, *Times New Roman*, mărimea 10, la un rând, pentru *footnotes*. În cadrul articolului se respectă normele ortografice în vigoare stabilite de Academia Română. Atunci când este nevoie, diferitele note sau referințe se realizează prin utilizarea opțiunii *footnotes* din programul *Microsoft Word*. De fiecare dată când orice referință bibliografică este menționată prima dată, trebuie să dați informația bibliografică integral. Traducătorul trebuie întotdeauna menționat în prima citare. Vezi următoarele exemple de citare:

Pentru cărți

Se indică prenumele și numele autorului, titlul cărții integral (titlu și subtitlu) scris cu italice, urmat de paranteză, în interiorul căreia se dau localitatea apariției cărții, urmată de două puncte, editura la care a apărut cartea, anul, iar după închiderea parantezei se indică pagina sau paginile din care se citează. Dacă sînt mai mulți autori sau editori, se dau toate numele. Notele de subsol corespunzătoare arată astfel:

1 Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatam, New Jersey: Chatam House Publishers, 1987), 23.

2 Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, traducere de Doru Pop (Iași: Polirom, 1999), 272-27.

3 Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996), 74.

Pentru capitole din cărți

4 Edward G. Carmine, Robert Huckfeldt, „Comportamentul politic – o perspectivă de ansamblu”, în Robert E. Goodin, Hans-Dieter Klingemann (coordonatori), *Manual de știință politică*, traducere colectivă (Iași: Polirom, 2005), 206.

Pentru referințe la o notă de subsol

5 Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 164, n.1.

Pentru articole

Se respectă aceleași norme, menționîndu-se prenumele și numele autorului, titlul articolului în caractere drepte, între ghilimele, urmat de numele revistei/publicației în italice, numărul publicației, anul apariției (în paranteză), urmat de două puncte, pagina sau paginile citate.

6 Adrian Cioroianu, „Și totuși, Europa unită există – deși nu toți europenii votează”, *Sfera Politicii* 136 (2009): 9.

Pentru articole din ziare

7 Daniel Dăianu, „Schimbarea modelului”, *Jurnalul național*, 29 iulie 2009.

Pentru texte nepublicate

8 Ion Popescu, „Coalițiile din perioada postcomunistă. Cercetare comparată – România, Ungaria, Bulgaria” (lucrare de licență, Facultatea de Științe Politice, Universitatea București, 2009).

Pentru documente sau texte de pe Internet

9 Francis Fukuyama, „The Neoconservative Moment”, *The National Interest* 12 (2003), <http://www.thetharmaproject.com>, accesat 12.09.2009.

Pentru documente din arhive

Dacă se folosesc surse primare din arhive, trebuie să dați sursa în concordanță cu sistemul relevant de catalogare și locația arhive. Dacă referințele sînt la documente guvernamentale, ale partidelor politice, ale unor fundații, societăți, think-tanks sau alte organizații ale societății civile, atunci sursele vor fi identificate pe cît de complet este posibil.

10 ASRI, fond D, dosar 9897, f. 93.

11 Documentul poartă mențiunea „Strict secret de importanță deosebită. Exemplar unic”, Arhiva Comitetului Executiv al CC al PCR, dosar 264/1972, vol. VI, f. I-II.

12 Petre Roman, „Viziune politică asupra strategiei de dezvoltare a României în întîmpinarea secolului XXI. Pentru o bună guvernare a țării – calea social-democrată” („Caiet politic” distribuit participanților la Congresul extraordinar al Partidului Democrat, 16 martie 2001, fără alte mențiuni).

Atenție!

În citatele următoare din cărți sau articole deja citate, nu se mai dau prenumele și numele autorului, ci doar numele, nici titlul integral, cu referințe, ci doar titlul prescurtat, urmat de pagină, nu se vor folosi *op.cit.*, p. 23, sau *loc. cit.*, nici *ibid.* ori *ibidem*. De exemplu:

13 Sartori, *Teoria*, 29.

14 Cioroianu, „Și totuși”, 8.

15 Tismăneanu, „Dynastic”, 35-38, esp 36.

Atenție!

Trimiterile bibliografice se fac întotdeauna folosind limba originală a referinței, nu prin traducerea titlurilor de cărți sau articole. Titlurile unor cărți sau articole din limbi străine care nu folosesc alfabetul latin se dau prin transliterare fonetică a titlului din limba respectivă.

Cînd se citează cuvinte străine ori numele unor autori străini sau ale unor personaje politice străine, se păstrează ortografia din limba originală, cu respectarea normelor ortografice din limba respectivă.

SUMMARY

Editorial

Transatlantic relations after the entry into force of the Treaty of Lisbon. Case study: cooperation in security matters	3
<i>Nicolae Păun și Georgiana Ciceo</i>	

EU and the Treaty of Lisbon

The Treaty of Lisbon – a new step towards the creation of a united Europe?.....	10
<i>Gabriela Drăgan</i>	
The Lisbon Momentum – A new beginning for the European construction	17
<i>Alexandru Jădăneanț</i>	
European Union under the palladium of the Lisbon Treaty	35
<i>Oana Albescu</i>	
A general overview on the terminological and conceptual changes brought by the Treaty of Lisbon	41
<i>Adrian Nedelcu și Oana Surdescu</i>	
After Lisbon: European Union a Consumer and/or Security Provider?	47
<i>Claudiu-Laurențiu Țabrea</i>	
The European Parliament and the Treaty of Lisbon. EU towards a parliamentary regime?	55
<i>Corina Turșie</i>	
Corporate Social Responsibility in the European Union. A Visible Development?	67
<i>Levente Győri</i>	
European humanitarian values at the heart of EU's external action: from discourse to public policy	74
<i>Victor Negrescu</i>	

Essay

A theological-political reflection on subsidiarity.....	81
<i>Cătălin-Valentin Raiu</i>	

Question Mark: Peter van Dalen	88
<i>Aurora Martin</i>	

Archive

Sfera Politicii's Archives - The Spanish Civil War	91
<i>Stelian Tănase</i>	

Recenzii

On the brink.....	98
<i>Ioana Cristea Drăgulin</i>	
Tyller Drumheller, Elaine Monahan, <i>Pe marginea prăpastiei; mărturia unei persoane din interior, referitoare la compromiterea serviciilor de informații americane de către Casa Albă</i>	
How do politicians employ scientific expertise?	99
<i>Sorana Toma</i>	
Christina Boswell, <i>The political uses of expert knowledge</i>	

Signals	102
----------------------	-----

Index of authors	103
-------------------------------	-----

EU and the Treaty of Lisbon

„Sfera Politicii” este înregistrată în Catalogul Publicațiilor din România la numărul 4165.
Textele vor fi trimise redacției. Deciziile privind publicarea sunt luate de către echipa editorială.
Pentru a reproduce un text din revistă este necesar acordul scris al redacției „Sfera Politicii”.
Reproducerea textelor în alte condiții constituie o infracțiune și se pedepsește conform
legilor în vigoare.

