

## II. CERCETARE

### Deficitul democratic in Uniunea Europeana

*Alisa Elena Barcan*

ianuarie 2008

*Ca sa intelegi Europa trebuie sa fii un geniu sau sa fii francez*

Madeleine Albright  
Secretar de Stat al Statelor Unite, 1998<sup>1</sup>

### The Democratic Deficit in the European Union

**Abstract:** According to Maastricht Treaty, the purpose of European integration is to create an increasingly close union between European nations, in which the decisions will be taken closely to the citizen. However even the most optimistic supporters of the EU admit that the integration process was mostly an elite initiative rather than a people's movement. This problem of the electorate's difficulty to directly influence the EU activity is labeled "democratic deficit", and hadn't been surpassed, despite the EU's efforts to give increased powers to the single institution chosen directly by the European citizen, the European Parliament.

**Keywords:** European citizens, the European Commission, democratic deficit, institutions, European Parliament, treaty.

---

<sup>1</sup> McCormick, John. *Sa intelegem Uniunea Europeana. O introducere concisa*, Codecs, Bucuresti, 2006, p.1.

**Abstract:** Conform Tratatului de la Maastricht, scopul integrării europene este acela de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile să fie luate cât mai aproape de cetățeni. Însa chiar și cei mai optimiști susținători ai Uniunii Europene recunosc că procesul de integrare a fost mai degrabă o inițiativă a elitelor decât o mișcare populară. Acesta problema a dificultății alegătorilor de a influența direct activitatea UE este etichetată drept „deficitul democratic”, și nu a putut fi depășită, în ciuda eforturilor Uniunii Europene de a acorda puteri sporite singurei instituții alese direct de către cetățenii europeni, Parlamentul European.

**Cuvinte cheie:** cetățeni europeni, Comisia, Consiliul, deficit democratic, instituții, Parlamentul European, tratat.

Conform Tratatului de la Maastricht, scopul integrării europene este acela “de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile să fie luate cât mai aproape de cetățeni.”<sup>1</sup> Însa chiar și cei mai optimiști susținători ai Uniunii Europene recunosc că procesul de integrare a fost mai degrabă o inițiativă a elitelor decât o mișcare populară.

Nu de puține ori Uniunea Europeană pare a lua decizii netinând cont de opinia publică, ci în urma negocierilor dintre liderii politici, alegătorii obișnuiți fiind rareori consultați. Deși interesele lor sunt reprezentate direct în Parlamentul European, acesta reprezintă una dintre instituțiile mai „slabe” ale UE. „Comisia și Curtea de Justiție promovează interesele ‘Europei’, dar cetățenii nu au o influență directă asupra numirii în funcție a liderilor niciuneia din cele două instituții”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> [http://www.ier.ro/Tratate/11992M\\_Maastricht.pdf](http://www.ier.ro/Tratate/11992M_Maastricht.pdf) .

<sup>2</sup> McCormick, *op. cit.*, p.186.

Acesta problema a dificultatii alegatorilor de a influenta direct activitatea UE este etichetata drept „deficitul democratic”, si nu a putut fi depasita, in ciuda eforturilor Uniunii Europene de a acorda puteri sporite singurei institutii aleasa direct de catre cetatenii europeni, Parlamentul European. Prin prezenta lucrare imi propun sa demonstrez faptul ca problema deficitului democratic poate fi rezolvata numai prin intermediul unei reforme radicale a tuturor institutiilor UE, reforma care sa le oblige sa raspunda in fata cetatenilor europeni si nu a liderilor statelor membre.<sup>1</sup>

In vederea demonstrarii acestei ipoteze se cuvine in primul rind sa facem o trecere in revista a catorva viziuni ale unor diferiti analisti asupra subiectului mentionat anterior. In lucrarea sa, *Sistemul Institutional*, Iordan Gheorghe Barbulescu vorbeste despre deficitul democratic in termenii insuficientei competentelor Prlamentului European. Aceasta problema se punea insa, in viziunea autorului, la inceputurile UE, cand singurul obiectiv al Adunarii Parlamentare era acela de a fi consultata de celelalte institutii care aveau competenta normativa. Cu timpul insa, spune Barbulescu, „cresterea competentelor normative si bugetare ale PE poate fi apreciata ca exprimand progresivitatea integrarii europene, cadrul competential al PE putand fi inteles ca un autentic 'barometru' al procesului de integrare pe ansamblul sau.”<sup>2</sup>

Alti doi autori care trateaza deficitul democratic intr-o maniera asemanatoare cu cea mentionata mai sus sunt Williams si Archer. Pentru Williams deficitul democratic este „distanta dintre puterile transferate la nivelul Comunitatii si controlul Parlamentului ales asupra

---

<sup>1</sup> *Idem*, p.219.

<sup>2</sup> Barbulescu, Iordan Gheorghe. *Sistemul institutional*, Tritonic, Bucuresti, 2007, p. 129.

acestora”<sup>1</sup>, iar în viziunea lui Archer reprezintă „trecerea puterilor de decizie de la nivelul național la cel al UE, fără să aibă loc întărirea controlului parlamentar al corpurilor executive.”<sup>2</sup>

Aceste trei abordări sugerează faptul că problema deficitului democratic ar putea fi rezolvată prin creșterea puterilor PE sau prin acordarea legislaturilor naționale un control mai mare asupra instituțiilor Uniunii Europene. Pentru John McCormick însă, problema este mult mai complexă, iar o definiție mai potrivită a deficitului democratic ar fi, în opinia lui, următoarea: „distanța dintre puterile instituțiilor europene și capacitatea cetățenilor europeni de a influența activitatea și deciziile acestora.”<sup>3</sup> Întrucât o consider a fi mai complexă și incluzând mai multe planuri ale problemei, aceasta este definiția la care mă voi raporta pe parcursul lucrării.

Voi prezenta în continuare principalele cauze ale problemei deficitului democratic. Deoarece un număr destul de mare de analiști privesc subiectul prin prisma Parlamentului European, voi începe prin a prezenta carentele acestei instituții. Parlamentului European îi lipsesc anumite puteri ale unei legislaturi adevărate, el neputând crește veniturile sau introduce noi legi. De asemenea, deși puterea Parlamentului European de a refuza Comisia și chiar de a o concedia pare o adevărată contribuție democratică la procesul de numire a executivului UE, faptul că PE nu poate respinge un membru individual, ci numai Colegiul desemnat în bloc, înseamnă că această putere este

---

<sup>1</sup> Shirley, Williams, *Sovereignty and Accountability in the European Community*, apud John, McCormick, *Să înțelegem Uniunea Europeană. O introducere concisă*, Codecs, București, 2006, p. 190.

<sup>2</sup> Clive Archer, *The European Union: Structure and Process*, apud John, McCormick, *Să înțelegem Uniunea Europeană. O introducere concisă*, Codecs, București, 2006, p. 190.

<sup>3</sup> McCormick, 2006, p.190.

mai puțin utilă decât pare, fiind subminată de propria-i finalitate.<sup>1</sup> O altă problemă a PE este aceea că, în ciuda încercărilor de a-i atrage pe cetățenii europeni prin autopromovare, critica la adresa elitismului și secretelor altor instituții, și numirea unui Ombudsman în vederea protejării intereselor sale, Parlamentul European este o instituție deseori ignorată, prea puțin iubită, având o majoritate internă de tendințe integrationiste, care nu reflectă de fiecare dată realitatea opiniilor politice din statele membre. Situația care reflectă cel mai bine acest lucru este prezenta la vot foarte redusă în cadrul alegerilor pentru PE.<sup>2</sup> Un alt aspect care întărește problema deficitului democratic este faptul că, deși multe dintre deciziile importante asupra conținutului și asupra acceptării sau respingerii noilor legi și politici sunt luate în cadrul întâlnirilor Consiliului de Miniștri și al reprezentanților permanenți la Bruxelles, acestea au loc „cu ușile închise”. Prin urmare, aceleși decizii care la nivel național sunt luate de către adunări alese, care răspund în fața alegătorilor, sunt adoptate la Bruxelles fără consultarea opiniei publice și a electoratului european. De asemenea, și în cazul Consiliului European ne confruntăm cu aceeași situație, în care deciziile sunt luate de liderii statelor membre, fără consultarea cetățenilor europeni. Un exemplu edificator în acest sens este faptul că, Tratatul de la Maastricht a fost negociat în mare măsură cu ușile închise, și, deși acesta aducea modificări importante structurii și obiectivelor UE, el a fost supus referendumului în doar trei state membre.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> McGiffen, Steven P. *Uniunea Europeană: ghid critic*, Monitorul Oficial, București, 2007, p.22.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>3</sup> McCormick, 2006, p.192-193.

În calea încrederii votanților europeni stă și lipsa de răspundere publică a Comisiei. Deși aceasta are puterea de a propune și dezvolta noi legi, membrii săi nu sunt aleși de cetățenii europeni. Membrii Comisiei Europene sunt desemnați de guvernele statelor membre. Deși noua redactare a art. 10, 158 și 127 ale TCECA, TCE și TCEEA, precum și art. 2.40 și 2.41 ale TUE de la Amsterdam au făcut posibilă creșterea rolului Parlamentului European și al Președintelui Comisiei în alegerea membrilor săi, acest lucru nu a schimbat mult metodologia alegerii membrilor Comisiei. Astfel, guvernele naționale desemnează de comun acord Președintele Comisiei, desemnare ce trebuie aprobată de PE, iar în continuare, consultându-se Președintele, guvernele desemnează membrii Comisiei, tot ele fiind cele care formalizează numirea Comisiei, odată obținută aprobarea colectivă a acesteia de către Parlamentul European. Așa cum spune și Iordan Gheorghe Barbulescu, “Probabil că într-o instituție supranatională ideală PE ar trebui să aleagă Comisia și Președintele ei, decizia formală finală necorespunzând, în acest caz, Consiliului. În realitate, desemnarea Comisariatelor și a Președintelui se face de către reprezentanții statelor membre, în această calitate și nu în aceea de ‘membri ai Consiliului’<sup>1</sup>. Aceeași situație, în care membrii unei instituții sunt desemnați de guvernele statelor membre o întâlnim și în cazul Curții Europene de Justiție.

Din cele menționate până acum se poate deci concluziona cu ușurință faptul că drepturile europenilor legate de instituțiile UE sunt modeste. Aceștia au dreptul să voteze și să participe la alegerile europene, sau, în cazul în care consideră că drepturile sau interesele le-au fost încălcate, să adreseze o petiție Parlamentului European sau

---

<sup>1</sup> McCormick, 2006, p.165.

Ombudsmanului. De asemenea, europenii au dreptul la libertatea de mișcare și de rezidență, protecție consulară și diplomatică.<sup>1</sup>

Cea mai mare problemă pe care deficitul democratic o aduce cu sine este crearea unei bariere de ordin psihologic între europeni și UE, lucru ce împiedică dezvoltarea unor relații corespunzătoare între cetățeni și conducători, relații care să faciliteze buna funcționare a sistemului de guvernare.

După cum se poate observa cu ușurință, toate reformele care s-au realizat până acum nu au avut capacitatea de a stopa deficitul democratic. În continuare cetățenii europeni se simt atașați de instituțiile Uniunii Europene în mică măsură. Voi propune în continuare câteva posibile soluții pentru rezolvarea acestei probleme.

În primul rând este nevoie de o creștere și mai mare a puterilor Parlamentului European, caruia ar trebui să i se transfere puterea de a iniția procesul de elaborare al legilor. De asemenea, ar trebui ca PE să aibă sediul exclusiv și permanent la Bruxelles, pentru a fi aproape de Comisie și de Consiliul de Miniștri.<sup>2</sup>

Pe de altă parte, Comisia ar trebui să răspundă politic doar în fața Parlamentului European, prin motiune de cenzură, dar și prin alte tipuri de control politic: audierea Președintelui Comisiei în fața Parlamentului European, invitarea comisarilor europeni în fața PE pentru a răspunde întrebărilor eurodeputaților etc.<sup>3</sup> Mai mult decât atât, Președintele Comisiei Europene ar trebui să fie ales direct de cetățenii europeni pentru un număr limitat de mandate, și ar trebui să aibă dreptul de a-si

---

<sup>1</sup> [http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID\\_12120/Drepturile-fundamentale-ale-europenilor-consfintite-de-UE.html](http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_12120/Drepturile-fundamentale-ale-europenilor-consfintite-de-UE.html).

<sup>2</sup> McCormick, 2006, p.216.

<sup>3</sup> <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/120-121-122/art8-madalinaantonescu.html>

alege comisarii, fie din cadrul Parlamentului, fie din afara lui, dar cu acordul PE. Puterile Comisiei ar trebui sa se rezume in principal la implementarea politicilor, ea functionand ca o administratie obisnuita.

Referitor la Consiliul de Ministri, acesta ar trebui inlocuit cu o a doua Camera a Parlamentului, superioara. Aceasta a doua Camera ar putea reprezenta regiunile interne ale statelor membre sau interesele sectoriale, si ar trebui sa aiba aceleasi puteri legislative ca si cealalta Camera: toate propunerile ar trebui sa treaca prin acelasi proces inainte de a fi adoptate.<sup>1</sup>

Acestea sunt o parte dintre solutiile propuse pentru problema deficitului democratic cu care se confrunta in prezent Uniunea Europeana care a evoluat, in ultimele decenii, intr-un nou tip de sistem politic, cu consecinte importante asupra democratiei si guvernarii in statele sale membre. Cazul Uniunii Europene este unul particular, dar probabil cel mai relevant, al unei problematici mai complexe, definita de modul cum internationalizarea afecteaza guvernarea si democratia.

Consider ca, in eventualitatea in care reformele propuse in prezenta lucrare ar fi implementate, deficitul democratic s-ar reduce, si, incetul cu incetul, datorita implicarii din ce in ce mai mari a cetatenilor europeni in procesul de luare a deciziilor la nivelul UE, acesta ar putea chiar disparea. Acest lucru ar duce cu siguranta la cresterea entuziasmului europenilor fata de Uniunea Europeana, entuziasm care, dupa un apogeu de 71% in 1990, a inceput sa scada treptat, odata cu declansarea controversii legate de Maastricht, astfel incat, intre anii

---

<sup>1</sup> McCormick , 2006, p.216-217.



2000-2004, numai 48<sup>1</sup>-50%<sup>2</sup> dintre europeni considerau ca a fi membru UE este un lucru bun.

---

<sup>1</sup> Eurobarometru 54, aprilie 2001 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf) , p.16.

<sup>2</sup> Eurobarometru 61, iulie 2004 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb54/eb54\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb54/eb54_en.pdf) , p.3.

### **Bibliografie**

1. Barbulescu, Iordan, Gheorghe, *Sistemul instituțional*, Tritonic, București, 2007.
2. McCormick, John, *Să înțelegem Uniunea Europeană. O introducere concisă*, Codecs, București, 2006.
3. McGiffen, Steven P., *Uniunea Europeană: ghid critic*, Monitorul Oficial, București, 2007.
4. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb54/eb54\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb54/eb54_en.pdf).
5. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf).
6. [http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID\\_12120/Drepturile-fundamentale-ale-europenilor-consfintite-de-UE.html](http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_12120/Drepturile-fundamentale-ale-europenilor-consfintite-de-UE.html).
7. [http://www.ier.ro/Tratate/11992M\\_Maastricht.pdf](http://www.ier.ro/Tratate/11992M_Maastricht.pdf).
8. <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/120-121-122/art8-madalinaantonescu.html>.

## **Parlamentul European - reprezentarea cetățenilor versus urmarea intereselor de grup**

*Bianca Mihaela Cone*

ianuarie 2008

### **European Parliament - Representing the Citizens versus Following Group Interests**

**Abstract:** The European Parliament, this name appears exactly with the European Single Act in 1986. It was called initially Gathering, then European Parliament Gathering. Today, the European Parliament's competences are considerably multiplied and are some of the most important. Among them are included normative competences to adopt normative acts with general character, in cooperation with the Council, budgetary and political competences, which consists in the control of the European parliament over the Commission. The general character of the Parliament negotiation in order to obtain the support of the others in programmed actions.

**Keywords:** euro-parliamentary elections, citizens, competences, European group, interests, European Parliament, parties.

**Abstract:** Parlamentul European, mai exact denumirea sa apare odata cu Actul Unic European in 1986. Initial a fost numit Adunare, apoi Adunare Parlamentara Europeana. Astazi, competentele Parlamentului European s-au inmultit considerabil si sunt printre cele mai importante. Printre acestea sunt incluse competente legislative de adoptare a actelor normative cu caracter general, in cooperare cu Consiliul, competente bugetare, politice, care constau in controlul Parlamentului European asupra Comisiei. Caracterul general al Parlamentului este cel de for de dezbatere in care uneori castigi, iar alteori cedezi pentru a putea dobandi sprijinul celorlalti in actiunile programate.

**Cuvinte cheie:** alegeri europarlamentare, cetateni, competente, grup european, interese, Parlament European, partide.

În realizarea acestui eseu, voi aborda o temă extrem de importantă și în același timp deosebit de actuală care ar trebui să devină un subiect foarte discutat printre cetățenii statelor membre și anume, Parlamentul European. Este acesta reprezentantul cetățenilor sau în cadrul său se urmează interesele de grup?

Pentru a răspunde acestei întrebări este necesară mai întâi o prezentare generală a Parlamentului European, a organizării, dar mai ales a atribuțiilor sale. Ulterior mă voi concentra asupra problemei propuse mai sus, prezentând comportamentul de vot al membrilor Parlamentului European aducând argumente pro sau contra reprezentării cetățenilor sau a intereselor de grup.

Parlamentul European, mai exact denumirea sa apare odată cu Actul Unic European în 1986. Inițial a fost numit *Adunare*, apoi *Adunare Parlamentară Europeană*; ca și în cazul celorlalte instituții ale Uniunii Europene, și aici au existat trei Adunări Parlamentare pentru fiecare Comunitate, însă din 1957 s-a stabilit să fie o singură Adunare Parlamentară comună celor trei Comunități, cu atribuții specifice însă pentru fiecare dintre acestea.

La început Adunarea Parlamentară era un for de dezbatere în care parlamentarii erau desemnați de Parlametele Naționale ale țărilor membre, ulterior competențele acestuia crescând (în detrimentul Consiliului). Un moment important în dezvoltarea Parlamentului European este reprezentat de anul 1979 când pentru prima dată membrii PE sunt aleși prin vot direct de către cetățenii Comunităților Europene. Jean Louis Burban aprecia faptul că însemnătatea anului 1979 a avut două dimensiuni și anume „noutatea pe care o reprezenta o Adunare Parlamentară, precum și noutatea încă mai mare pe care o reprezenta alegerea prin vot universal a unei asemenea adunări

explica faptul ca (...) pe de o parte vechiul Parlament a suferit vreme îndelungată de o slabă reprezentativitate, iar pe de altă parte ca a fost nevoie de mai bine de treizeci de ani pentru a pune în practică votul universal”<sup>1</sup>.

Astăzi, competențele Parlamentului European s-au înmulțit considerabil și sunt printre cele mai importante. Printre acestea sunt incluse competențe normative de adoptare a actelor normative cu caracter general, în cooperare cu Consiliul, competențe bugetare, politice, care constau în controlul Parlamentului European asupra Comisiei, competențe internaționale și de apărare a dreptului comunitar.

În ceea ce privește numărul de membri, acesta a fost la început de 78 pentru Adunarea comună CECO, de 142 pentru Adunarea Parlamentară a celor trei Comunități și apoi a crescut până la 785 o dată cu aderarea de noi state.

Organizarea membrilor Parlamentului European nu e una dispusă pe grupuri de naționalitate, ci în grupuri politice care reunesc ansamblul marilor partide politice ce activează în statele membre UE<sup>2</sup>. Aici sunt incluse: Grupul Creștin Democrat și Democrațiile Europene (Partidul Popular European), Grupul Socialist (Partidul Socialist European), Grupul Liberal, Democrat și Reformist (ALDE), Grupul Verzilor, Grupul Europa Democrațiilor, Grupul Stângii Unite Europene etc.

Pentru a reveni însă la problema centrală a eseului, este extrem de important de observat care este comportamentul parlamentarilor europeni în timpul votului, și anume, urmează interesele grupului sau mai degrabă interesele partidului național?

---

<sup>1</sup> Burban, Jean Louis. *Parlamentul European*, Editura Meridiane, București, 1999, pag 9.

<sup>2</sup> Barbulescu, Iordan Gheorghe. *Sistemul Institutional*, Editura Tritonic, București, 2007, pag 131.

Pentru I. Barbulescu, parlamentarii europeni sunt reprezentantii cetățenilor statelor membre, astfel ca odată aleși ei teoretic nu își mai reprezintă interesele partidului național din care fac parte. Sintetizând, aceștia pot fi considerați intermediarii între societate și guvernare.<sup>1</sup> În ceea ce privește comportamentul europarlamentarilor, Simon Hix a realizat un studiu extrem de minucios care adresează o serie de întrebări cheie și anume: Parlamentarii europeni votează conform propriilor preferințe? Forțarea liderii grupurilor de partid unii membri să urmeze linia partidului? Iar când partidul și preferințele grupului politic european intra în conflict, cum răspund membrii Parlamentului European? Rezultatele lui Hix arată ca politicile partidelor naționale reprezintă predictorul cel mai important al comportamentului în alegeri.<sup>2</sup> Același studiu susține că în momentul acordării votului, membrii parlamentului trebuie să corespundă unor principii ale partidelor naționale care dețin controlul asupra selecției candidaților în alegerile europarlamentare și grupurilor politice din PE care controlează agenda legislativă, durata discursurilor etc.<sup>3</sup>

Simon Hix propune trei cazuri de comportament în acordarea votului. Primul în care membrul parlamentului votează în baza propriei credințe, ideologii, ceea ce ar însemna că media poziției politice ar trebui să fie un predictor puternic pentru modul în care membrul Parlamentului European va încredința votul pe viitor<sup>4</sup>. Acest model însă presupune la rândul său alte ipoteze și anume dacă poziția sa corespunde cu cea a grupului, aceștia vor fi pe aceeași linie, însă dacă poziția sa va fi diferită

---

<sup>1</sup> Greab, Carmen Gabriela. *Party Behavior in EP*, Editura Lumen, Iași, 2006, pag 13.

<sup>2</sup> Hix, Simon. „Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties and Voting in the European Parliament”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3. (Jul., 2002), pag 689.

<sup>3</sup> *Idem*, pag, 690.

<sup>4</sup> *Idem*, pag 693.

de cea a grupului, atunci votul acordat de membrul Parlamentului European se va situa în partea opusă față de linia grupului din care face parte, ceea ce ar trebui să aducă sancțiuni.

Un al doilea caz este cel în care membrii Parlamentului European votează conform liniei impuse de liderul grupului din care fac parte, ceea ce demonstrează puterea grupului de a atrage membrii Parlamentului înspre poziții diferite de cele personale sau cele impuse de partid.<sup>1</sup>

Ultimul caz este cel în care membrii Parlamentului European votează după liniile impuse de partidul național. Autorul consideră acest caz ca fiind cel mai plauzibil datorită importanței acordate partidelor naționale în propunerea de candidați pentru Parlamentul European. Concluzia lui Simon Hix este legată de faptul că membrii Parlamentului European sunt aleși în funcție de popularitatea pe care o au și nu datorită performanței realizate în cadrul grupului european. Astfel că dacă un membru dorește să fie propus pentru următoarele alegeri ale Parlamentului European trebuie să urmeze linia propusă de partidul național.

În acest sens un alt argument adus este acela că în urma alegerilor europarlamentare, partidele naționale organizează întâlniri în care stabilesc poziția partidului în cadrul Parlamentului European<sup>2</sup>.

Astfel comportamentul de acordare a votului în cadrul PE este destul de greu de anticipat deoarece include multe variabile, de la tipul de stat despre care vorbim până la cazurile în care avem parlamentari independenți și în care nu se pune problema păstrării liniei partidelor naționale.

---

<sup>1</sup> *Ibidem.*

<sup>2</sup> *Idem*, pag 696-697.

Multi autori propun studierea acestui subiect prin analiza gradului de coeziune în cadrul grupurilor parlamentare, însă nici acesta nu este un predictor stabil datorită posibilității de creștere a gradului de coeziune prin simpla încadrare în primul caz în care, deși membrii Parlamentului European votează conform propriei ideologii, aceasta trebuie să corespundă liniei generale a partidului.

Revin la ideea inițială a eseului și anume în ce măsură putem să spunem că membrii Parlamentului European reprezintă cetățenii și în ce măsură reflectă interesele grupului din care fac parte. Ipoteza de la care am pornit a fost că membrii Parlamentului European reprezintă interesele cetățenilor mai presus decât pe cele ale grupurilor din care fac parte.

Un prim argument este legitimitatea pe care membrii Parlamentului European o au prin alegerile directe, ceea ce conferă un plus de răspundere față de cetățenii care le-au încredințat votul. O semnificație aparte poate să constituie și distribuția reprezentanților unei țări în cadrul grupurilor politice. Astfel, dacă un grup are mai mulți membri de aceeași naționalitate, le va fi mult mai ușor să-și impună poziția.

În acest context trebuie menționat că Parlamentul, pe lângă alte componente ale sale, este un for de dezbatere în care pentru a se ajunge la un consens trebuie să existe compromisuri, întrucât la un moment dat fiecare cedează pentru ca mai apoi să castige în detrimentul altora.

Un alt argument e legat de faptul că cetățenii își aleg reprezentanții în Parlamentul European, pe lângă criteriul popularității, și în funcție de programul propus de partid, care se va integra ulterior la nivel european. Astfel, dacă ar vota în favoarea intereselor de grup, acestea ar trebui să se regăsească în preferințele alegătorilor, întrucât aceștia



urmeaza directiile unei anumite ideologii sau mai degraba ale unui program politic dat de grupul pe care-l reprezinta.

In studiul *Organizarea Parlamentului European: Comisii, Specializare si Coordonare*, Shawn Bowles si David Farrell sustin ca Parlamentul European are un rol covarsitor in sensul ca membrii Parlamentului European pot mobiliza sau pot demobiliza resurse interne care pot afecta balanta de putere intre institutiile Uniunii Europene<sup>1</sup>. In acest proces, un rol important, considerat de cei doi autori, o are structura interna si anume specializarea pe comisii in cadrul Parlamentului European. Formarea comisiilor reflecta in general compozitia nationala si ideologica a camerelor nationale<sup>2</sup>. Un argument in favoarea ipotezei initiale pe care cei doi autori au constatat-o in urma unui studiu detaliat este aceea ca in cadrul acestor comisii specializate in domenii mai mult sau mai putin importante, se regasesc un numar de politicieni care erau figuri marcante in politica nationala, ca de exemplu Giscard d'Estaing sau Arlando Forlane. Astfel de personalitati ce se regasesc in comisii importante, exercita o influenta puternica asupra membrilor Parlamentului European in luarea deciziilor.

Dat fiind faptul ca sunt personalitati extrem de cunoscute care au avut functii inalte in tarile din care provin, este destul de greu sa nu luam in considerare faptul ca in procesul de votare acestia vor inclina sa voteze in favoarea cetatenilor tarii reprezentate<sup>3</sup>. Acest lucru este completat de un alt studiu realizat de Mark Hagger si de Martin Wing care afirma ca „delegatii vor aduce in Parlamentul European o parte a culturii si a

---

<sup>1</sup> Bowles, Shaun si David Farrell. „The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination”, in *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2 (Apr., 1995), pag 221.

<sup>2</sup> *Idem*, pag 227.

<sup>3</sup> *Idem*, pag 237.

atitudinilor Parlamentului National”<sup>1</sup>. Ei considera ca „partidul national e factorul crucial in structurarea atitudinilor politice deoarece Parlamentul European e de origine recenta si deci lipsit de traditii legislative astfel ca practicile si procedurile sunt mai putin institutionalizate decat cele ale parlamentului national datorita schimbarii constante a numarului de parlamentari<sup>2</sup>.

In ceea ce priveste teoriile integrarii, in concordanta cu ipoteza propusa, am in vedere doua teorii, cea constructivista si cea institutional liberala, desi opuse ca puncte de vedere, acestea prezentand doua pozitii extrem de interesante in studiul integrarii europene.

Teoria constructivista este o teorie destul de recenta in domeniul integrarii europene. Risse descrie constructivismul ca fiind bazat pe o ontologie sociala care sustine ca agentii umani nu exista independent de mediul lor social (...); mediul social in care ne gasim, constituie ceea ce suntem, identitatile noastre ca fiinte sociale<sup>3</sup>.

In cadrul acestei teorii, institutiile joaca un rol esential deoarece contin atat reguli formale cat si reguli informale ce modeleaza identitatile si preferintele actorilor<sup>4</sup>. Raportand aceasta teorie la ipoteza propusa, membrii Parlamentului European vor avea tendinta sa voteze in favoarea intereselor nationale intrucat mandatul in Parlamentul European e destul de scurt pentru a se instala un mediu social inradacinat in care sa isi exercite influentele .

---

<sup>1</sup> Hagger, Mark si Martin Wing. „Legislative Roles and Clientele Orientations in the European Parliament”, in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 4, No. 2 (May, 1979), pag 165.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Wallace, Helen, William Wallace si Mark. A. Pollack (coords). *Elaborarea politicilor in Uniunea Europeana*, Ed. Institutul European din Romania, Bucuresti, 2005, pg 22 .

<sup>4</sup> *Ibidem*.

În ultimele studii, Liesbet Hooghe și Beyers au analizat factorii determinanți ai atitudinilor funcționarilor atât la nivel național, cât și la nivelul UE. Aceste studii demonstrează că socializarea la nivelul Uniunii, deși nu este exclusă, joacă un rol relativ mic în comparație cu socializarea la nivel național.

O altă teorie este cea instituțional liberală. Un adept al acestei teorii este și Paul Pierson care privește întreg procesul de integrare ca unul ce presupune o perioadă îndelungată. Pornind de la ipoteze rationaliste, Pierson argumentează că în ciuda primatului inițial al guvernelor statelor membre în conceperea instituțiilor și politicilor UE, pot apărea clivaje în capacitatea guvernelor de a controla dezvoltarea ulterioară a instituțiilor și a politicilor din patru motive. În primul rând, din rațiuni electorale, executivul poate conveni asupra unor politici europene care duc la o pierdere pe termen lung a controlului la nivel național în schimbul unor avantaje electorale pe termen scurt. Al doilea rând, chiar dacă guvernele nu trec cu vederea viitorul, consecințele neintenționate ale instituțiilor pot crea clivaje suplimentare. Al treilea motiv subliniază faptul că preferințele cabinetelor se pot schimba în timp, cel mai evident din cauza alternării la putere, lansând guverne noi cu preferințe noi. Ultimul argument constă în faptul că „instituțiile și politicile UE se pot bloca nu numai ca rezultat al unor instituții rezistente la schimbare, ci și prin dezvoltarea treptată de jos a unui sprijin solid pentru instituțiile existente, pe măsura ce actorii sociali se adaptează și își creează un interes în menținerea unor anumite politici”.<sup>1</sup>

În opinia mea, comportamentul de votare în cadrul Parlamentului European este influențat de mai mulți factori. Așa cum spuneau și Hagger

---

<sup>1</sup> *Idem*, pag 21.

și Wing în studiul lor, comportamentul real este foarte des victima circumstanțelor<sup>1</sup>. De aceea, uneori membrii Parlamentului European votează în favoarea cetățenilor pe care îi reprezintă, iar alții în favoarea grupului din care fac parte. Acest lucru rezultă din caracterul general al Parlamentului, cel de for de dezbateră în care uneori câștigă, iar alții cedeză pentru a putea dobândi sprijinul celorlalți în acțiunile programate.

---

<sup>1</sup> Hagger, Mark și Martin Wing. *Op. cit.*, pag 167.

### **Bibliografie**

1. Barbulescu, Iordan Gheorghe. *Sistemul Institutional*, Editura Tritonic, Bucuresti, 2007.
2. Burban, Jean Louis. *Parlamentul European*, Editura Meridiane, Bucuresti, 1999.
3. Bowles, Shaun si David Farrell. „The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination”, in *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2 (Apr., 1995).
4. Greab, Carmen Gabriela. *Party Behavior in EP*, Editura Lumen, Iasi, 2006.
5. Hagger, Mark si Martin Wing. „Legislative Roles and Clientele Orientations in the European Parliament”, in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 4, No. 2 (May, 1979).
6. Hix, Simon. „Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties and Voting in the European Parliament”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3. (Jul., 2002).
7. Wallace, Helen, William Wallace si Mark. A. Pollack (coords). *Elaborarea politicilor in Uniunea Europeana*, Ed. Institutul European din Romania, Bucuresti, 2005.

## **Procedura de codecizie - steaua în ascensiune a Parlamentului European**

*Andrei Alexandru Dinu*

### **Co-decision Procedure - the Rising Star of the European Parliament**

**Abstract:** By analyzing the relation between EP and Council we may conclude the existence of an increase of the EP's role in the decisional process through the angle of statistical and practical results of the co-decision procedure. The cooperation introduced by the EUA, marked the moment of the growing importance of the EP's opinion in the legislative process. The co-decision procedure supposes multiple stages of negotiation and debate between Council and EP. The successive steps taken by this institution, observed mostly in generalizing the procedure of co-decision actually meaning the reduction of the democratic deficit of the EU, normalization and equalizing the relation with the Council and a step forward in the direction of the bicameral federalism.

**Keywords:** Council, decisions, laws, Parliament, legislative proposals, codecision procedure.

**Abstract:** Din relația PE-Consiliu se deduce o ascensiune a rolului PE în procesul decizional prin prisma rezultatelor statistice și practice ale procedurii de codecizie. Cooperarea introdusă de AUE, a marcat momentul creșterii în pondere a opiniei PE în procesul legislativ. Procedura de codecizie presupune etape multiple de negociere și dezbateri între Consiliu și PE. Castigarea succesivă de teren a acestei instituții, observată cel mai bine în generalizarea procedurii de codecizie înseamnă de fapt reducerea deficitului democratic al Uniunii, normalizarea și egalizarea relației cu Consiliul și un pas în față în direcția federalismului bicameral.

**Cuvinte cheie:** Consiliu, decizii, legi, Parlament, propuneri legislative, procedura de codecizie.

În această lucrare încerc să urmăresc relația PE-Consiliu, iar de aici să deduc o ascensiune a rolului PE în procesul decizional prin prisma rezultatelor statistice și practice ale procedurii de codecizie.

Potrivit Comisarului pentru Relații Institutionale și Strategii de Comunicare, Margot Wallström, procedura de codecizie pune în balanță interesele UE, ale Statelor Membre, precum și ale cetățenilor, prin parteneriatul Consiliu-Parlament-Comisie.

Deși codecizia s-a impus în timp ca procedura cea mai răspândită în relația PE-Consiliu, a limita analiza la domeniile unde aceasta se aplică înseamnă a supraevalua poziția curentă a PE. Procedurile cu utilizare largă în trecut și cu aplicativitate mai redusă în prezent sunt: consultarea, cooperarea și consimțământul (aviz pozitiv-asentiment).

*Cooperarea*, introdusă de AUE, a marcat momentul creșterii în pondere a opiniei PE în procesul legislativ. În arhitectura pieței unice, această procedură a avut un rol deosebit deoarece forța Consiliului să adopte în unanimitate o propunere legislativă din partea Comisiei ce fusese respinsă de Parlament.

Alta procedură, cea de *Consultare*, ce a detinut până la AUE primatul în relațiile dintre PE și Consiliu, se aplică încă astăzi în unele situații, cum ar fi piața comună, legile concurenței și discriminarea. Consultarea înseamnă că poziția privilegiată este detinută în mod evident de Consiliu, acesta nefiind obligat să ia în considerare poziția PE, deși și Parlamentul posedă tehnici de tergiversare în cazurile în care nu îi este respectat avizul, în special prin amânarea acordării acestuia. Consultarea este folosită și în relația cu organismele consultative ale Uniunii - Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor.

Atunci când Consiliul cere *consimțământul* PE, tot ce poate face acesta din urmă este să acorde un aviz negativ, cu rol de veto – care va duce

la stoparea adoptării actului, sau să se exprime favorabil, caz în care actul este adoptat. PE nu poate în acest caz să amendeze actul printr-o poziție proprie, iar acest lucru pune într-o altă lumină semnificația și importanța procedurii de codecizie, unde PE se comportă cu adevărat ca un organ deliberativ. Deși PE poate presa Consiliul cu spectrul respingerii propunerii și îl poate determina să introducă articole pe care le agreează, această procedură are limite evidente în raport cu codecizia. Acesta se aplică atunci când vine vorba despre statutul de membru al Uniunii, precum și în aspecte legate de coeziune.

Procedura de codecizie presupune etape multiple de negociere și dezbateri între Consiliu și Parlamentul European. După ce Comisia înaintea propunerea legislativă Parlamentului, urmează ca acesta să se exprime asupra acesteia, alegând să o respingă sau să o accepte, fie integral, fie cu amendamente. După exprimarea punctului de vedere PE urmează prima lectură a Consiliului, care poate accepta, respinge sau amenda punctul de vedere al PE, exprimându-și poziția comună. Dacă nu se ajunge la un punct de vedere comun nici după repetarea mecanismului în cea de-a doua lectură, Comisia organizează și mediază un Comitet de Conciliere între cele 2 instituții, unde se reunesc câte 27 de reprezentanți din partea fiecăreia. În această fază se ajunge de cele mai multe ori la un consens, iar punctul de vedere comun este consfintit prin adoptarea legii în forma agreeată de cele două prin cea de-a treia lectură. În Legislatura din 1999-2004, plus perioada de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam au fost duse la bun sfârșit 418 de proceduri de codecizie, eșecul fiind raportat în doar 2 cazuri<sup>1</sup>. Impunerea procedurii de codecizie drept exercitiul

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/codecision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/index_en.htm)



general prin care se adopta legile europene a însemnat de fapt apropierea parității dintre colegiatori, PE și Consiliu.

PE a câștigat de fapt teren de-a lungul timpului, pe măsura ce codecizia a fost extinsă în domenii multiple - avizul acestuia a devenit din consultativ în angajant, iar opinia sa nu mai putea fi ignorată de Consiliu înainte de adoptarea unui act legislativ.

Concluziile unui studiu cantitativ asupra procedurii de codecizie demonstrează că proporția relativă a dosarelor care au fost finalizate după Prima lectură a crescut considerabil în perioada de referință, de la sub 20% în 1999-2000, la aproape 60% în 2006.<sup>1</sup>

În timp ce crește în mod considerabil numărul cazurilor în care Parlamentul și Consiliul „bat palma” după Prima lectură, se înregistrează și o extindere a duratei medii de realizare a etapei de Prima lectură - dacă în 2005 dura cam 12 luni, acum se ajunge și la 17 luni. Această tendință ridică întrebarea necesității unor lecturi suplimentare, în contextul în care concilierea, și implicit dezbaterile directe, poate avea loc cu succes și după prima lectură. Poate modificările „constituționale” sau „reformatoare” ulterioare vor aduce cu ele o simplificare a codeciziei și o normalizare a relațiilor „bicamerale” dintre cele două corpuri legislative ale Uniunii.

Cazul directivei Bolkenstein (ce poartă numele lui Frits Bolkenstein, fostul comisar pentru piața comună), din 2006 este adesea invocat pentru a evidenția modul cum a crescut rolul PE prin procesul de codecizie, precum și maniera prin care Parlamentul își fructifică competențele conferite de această procedură pentru a modifica radical o propunere legislativă venită din partea Comisiei.

---

<sup>1</sup> Studiu cantitativ asupra actelor adoptate în perioada 1999-2006 prin codecizie [http://ec.europa.eu/codecision/institutional/analysis/codecision\\_stat\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/codecision/institutional/analysis/codecision_stat_en.pdf):

Potrivit opiniei mass media din acea perioada, Directiva Serviciilor era la momentul respectiv cel mai important act legislativ supus negocierii în Uniunea Europeană, subiectul disputei între liberalism economic și protecționism social și dintre vechii și noii membri. În economia pieței unice, Directiva era considerată în 2006 un punct de cotitură. Modul cum PE a alterat propunerea Comisiei a însemnat de fapt o declarație politică: Parlamentul se va implica de acum mai mult în actele legislative esențiale pentru Uniune.

Parlamentul European dispune și de alte instrumente (dreptul de veto) pentru a-și promova poziția politică vis-a-vis de propuneri legislative sau poate chiar face o invitație pentru legislație către Comisie, prin emiterea de Rezoluții. De altfel, Rezoluțiile sunt acte generale care nu au caracter obligatoriu; totuși, ele reprezintă documente notabile în unele domenii, ce merită luate în considerare de către multiple organisme.

Dreptul de veto al PE se manifestă și atunci când acesta nu este de acord cu propunerea de Președinte al Comisiei făcută de Consiliul European, situație care pune PE, instituția comunitară cu cea mai mare legitimitate democratică față în față cu instituția cea mai „transguvernamentală”.

Viitorul Parlamentului European arată luminos, acesta urmând să capete noi forțe prin Tratatul Lisabona – Codecizia se va extinde aproape asupra tuturor ariilor de decizie, capătând statutul de „procedură legislativă ordinară”. Puterile PE se extind și asupra cheltuielilor obligatorii ale Bugetului Uniunii, rolul său capătând o importanță vizibilă față de statutul prezent, unde PE se poate pronunța doar în materie de cheltuieli neobligatorii. Ratificarea TUE și TFU va confirma traseul ascendent înregistrat de PE de la primele alegeri

directe în 1979. Castigarea succesivă de teren a acestei instituții, observată cel mai bine în generalizarea procedurii de codecizie înseamnă de fapt recuperarea deficitului democratic al Uniunii, normalizarea și egalizarea relației cu Consiliul și un pas în față în direcția federalismului bicameral.

### **Bibliografie**

1. Descrierea procesului decizional în Uniune  
[http://europa.eu/institutions/decision-making/index\\_en.htm](http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm)
2. Studiu cantitativ asupra actelor adoptate în perioada 1999-2006 prin codecizie  
[http://ec.europa.eu/codecision/institutional/analysis/codecision\\_stat\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/codecision/institutional/analysis/codecision_stat_en.pdf):
3. Barbulescu, Iordan Gheorghe. *Sistemul Institutional*. Ed. Tritonic, Bucuresti, 2007.
4. Professor Farrell: "The EP is now one of the most powerful legislatures in the world"- EP official site,  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=M-PRESS&reference=20070615IPR07837>

## Romania între europeanism și euroatlantism

*Dana Dumitru*

iunie 2007

### **Romania between Europeanism and Euro-Atlantism**

**Abstract:** The European Unique Act from 1986 launched the concept of European Identity of Security and Defence. The relations between WEU and NATO have a long tradition and are based on a good collaboration which serves in a clear mode the interests of the EU regarding its collaboration with NATO in the way that it starts on a tradition of the military relations between the two of them. In order to become a trusted partner and an active member of NATO and EU, Romania had to implement a series of legislative's reforms to harmonize the national legislation with the demands of her membership of the two organizations. NATO and EU are considered the main promoters of peace and security on the European continent and not only.

**Keywords:** NATO, Romania, European security, military system, strategies, USA, EU, WEU.

**Abstract:** Actul Unic European din 1986 a lansat conceptul de Identitate Europeana de Securitate si Aparare. Relatiile UEO cu NATO sunt unele cu o lunga traditie si au la baza o buna cooperare fapt care serveste in mod clar interesele UE in privinta colaborarii sale cu NATO in sensul ca se porneste deja de la o traditie a relatiilor militare intre cele doua structuri.

Pentru a deveni un partener de incredere si un membru activ in cadrul NATO si UE, Romania a trebuit sa faca o serie de reforme legislative in vederea armonizarii legislatiei nationale cu cerintele apartenentei la cele doua organizatii.

NATO si UE sunt considerate principalele promotoare ale pacii si securitatii la nivelul continentului european si nu numai.

**Cuvinte cheie:** NATO, Romania, securitate europeana, sistem militar, strategii, SUA, UE, UEO.

Lucrarea de fata isi propune sa analizeze o tema mai veche si anume disputa dintre NATO si UE. Este oare bine sa tratam antagonic cele doua organisme? Sunt ele rivale sau sunt din contra complementare? Care este rolul Romaniei in acest spatiu si mai ales cum se prefigureaza politica externa de securitate si aparare a Romaniei in contextul in care tara noastra este atat membra a NATO, cat si membra UE.

#### Politica Externa de Securitate si Aparare si relatia NATO – UE: evolutie

La 17 martie 1948 Franta, Marea Britanie, Belgia, Luxemburg si Olanda au semnat la Bruxelles un Tratat de Aparare Colectiva.

La 4 aprilie 1949 ia nastere Pactul Nord Atlantic care avea in componenta 14 state din Europa plus SUA si Canada.<sup>1</sup>

Planul SUA de la inceputul anilor '50 de a reinarma Germania Federala a provocat temeri Frantei care nu era de acord cu existenta pe continentul european a unei Germanii reinarmate care ii trezea temerile privitoare la propria securitate. Pe fondul acestei temeri, Franta a venit cu un contraproiect: constituirea Comunitatii Europene de Aparare. Acest proiect avea in vedere crearea unei armate europene si instituirea unui ministru european al apararii. Viziunea Frantei s-a dovedit a avea o perspectiva cuprinzatoare, dar prea avangardista pentru acele vremuri. Astfel ca tratatul care urma sa instituie aceasta noua Comunitate a fost respins chiar de catre Adunarea Nationala a Frantei.

---

<sup>1</sup> Popescu, Dumitra si Adrian Nastase. *Drept international public*. Bucuresti: Ed Sansa, 1997, pg. 278.

La 23 octombrie 1954 sunt încheiate Acordurile de la Paris care modificau tratatul de la Bruxelles pentru a permite Germaniei Federale să participe la NATO. Celor cinci state semnatare ale Tratatului de la Bruxelles li se adaugă Italia și Germania Federală, luând astfel naștere UEO. La fel ca și NATO, această organizație internațională cuprindea în Tratatul fondator o prevedere care preciza că: „În cazul în care una din Înaltele Partii Contractante ar fi obiectul unei agresiuni armate în Europa, celelalte îi vor acorda, conform Cartei Națiunilor Unite, ajutor și asistență prin mijloacele care le stau în putință, militare și de altă natură” dar ceea ce a dat orientarea acestei organizații internaționale a fost prevederea inclusă în art. VI care preciza că: „Partile contractante și organele stabilite de ele vor lucra în strânsă cooperare cu NATO”. Această prevedere a făcut ca NATO să vadă această organizație ca o structură subordonată, iar pe europeni i-a determinat să nu acorde o mare importanță organizației în ceea ce privește securitatea, și a făcut ca statele europene să se îndrepte și către NATO. Astfel majoritatea statelor membre UEO erau și membre NATO. Toate acestea, precum și lipsa unui angajament clar din partea statelor europene, au făcut ca dimensiunea de securitate și apărare comună europeană să fie abandonată până în a doua jumătate a anilor '80 odată cu summit-ul UEO de la Roma. Prin Declarația celor șapte state membre se afirmă dorința acestora de a întări rolul organizației. Actul Unic European din 1986 a lansat conceptul de Identitate Europeană de Securitate și Apărare. Conceptul este reluat într-o formă mai elaborată în cadrul Reuniunii Consiliului Ministerial al UEO de la Haga fiind prevăzut în „Platforma UEO asupra intereselor de securitate europeană”. Această identitate comună de apărare și securitate se constituia tot ca un pilon european al NATO. Consiliile de la Bruxelles ale NATO din 1989 și

1990 subliniau consolidarea legaturilor transatlantice prin apariția acestui pilon european al NATO. NATO nu vedea identitatea europeană de securitate și apărare ca pe o structură separată sau care să ducă la acțiuni individuale ale europenilor în domeniul securității și apărării.

În 1991 în cadrul summit-ului de la Maastricht al UE se decide apropierea UEO de UE. Ca o primă consecință a acestei decizii a fost decizia de mutare a sediului UEO de la Londra la Bruxelles.

Un alt moment esențial al creării Identității Europene de Securitate și Apărare l-a reprezentat reuniunea Consiliului UEO de la Petersberg din 1992. Aici se decide extinderea spectrului de misiuni ale organizației denumite generic „misiuni Petersberg”.<sup>1</sup> Misiunile Petersberg sunt operațiuni de salvare și umanitare, operațiuni de menținere a păcii și operațiuni rezervate forțelor combatante în situații de management al crizelor.

Tratatul de la Amsterdam a fost cel care a prevăzut o posibilă integrare a UEO în UE. Pe de altă parte, NATO nu concepea dezvoltarea unei dimensiuni a securității și apărării europene separate de organizație. În plus UE a hotărât să-și creeze structuri politice și militare permanente cum ar fi un Comitet militar și un Stat Major militar. Mai mult decât atât, UE a hotărât să dezvolte chiar acorduri de cooperare cu membrii europeni ai NATO care nu sunt și membrii ai UE în privința unor probleme referitoare la PESA și în privința rezolvării unor situații de criză.<sup>2</sup> În Tratatul Uniunii Europene, ca de altfel și în Declarația comună a statelor membre ale UEO, s-a decis ca aceasta din urmă organizație să devină parte integrantă a Uniunii Europene în sensul că

---

<sup>1</sup> Pop, Adrian, *Strategii de integrare europeană*, București: Ed. Sylvi, pg 93-101.

<sup>2</sup> <http://www.nato.int/docu/other/ro/handbook.pdf>, pg 348.



aceasta sa fie structura care sa implementeze deciziile si actiunile PESCE. In vederea realizarii unei mai mari coerente intre NATO, UE si UEO, membrii UE au fost invitati sa se alature UEO in sensul de a deveni membrii sau daca nu macar observatori in cadrul organizatiei. Dar la 13 nov 2000 Reuniunea Consiliului Ministerial al UEO de la Marsilia decide ca UEO sa-si inceteze activitatea in gestionarea crizelor, dar sa continue sa fie garantul art. V al Tratatului de infiintare a organizatiei.<sup>1</sup>

Asa cum reiese din cele demonstrate anterior, relatiile UEO cu NATO sunt unele cu o lunga traditie si au la baza o buna cooperare fapt care serveste in mod clar interesele UE in privinta colaborarii sale cu NATO in sensul ca se porneste deja de la o traditie a relatiilor militare intre cele doua structuri.

Daca pe perioada intregului Razboi Rece securitatea militara a Europei depindea exclusiv de fortele NATO, aceasta situatie avea sa se schimbe radical dupa caderea zidului Berlinului. Devenise clar faptul ca Pactul Nord Atlantic nu mai avea obiect de activitate pe de o parte, iar pe de alta parte se manifesta tot mai pregnant atitudinea Americii de a nu mai fi dispusa sa suporte apararea unei Europe care nu parea capabila sa isi dezvolte o politica de aparare si securitate coerenta. NATO urma sa devina o organizatie de aparare care se adapta mai repede noilor realitati geopolitice.

### Strategia Europeana de Securitate si Aparare

Datorita noilor realitati politice si militare configurete pe scena internationala devine tot mai evident faptul ca UE trebuia sa se implice

---

<sup>1</sup> [www.weu.org](http://www.weu.org), <http://www.iss-eu.org/books/5esdpen.pdf>, pg 64.

mai mult în politica externă și cea de securitate. În acest sens a fost elaborată o Strategie Europeană dezvoltată în cadrul Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA).

Consecvența politicii sale, UE adoptă în politica de securitate și apărare aceeași formulă aplicată cu succes evident în cazul țărilor candidate sau în curs de aderare. Această strategie identifică ca principala amenințare la adresa păcii și securității „statele esuate (state failure)”. *Failling state* este acel stat care nu mai poate gestiona situația de pe propriul teritoriu sau care se confruntă cu grave probleme în ceea ce privește imigrația ilegală, traficul de arme, droguri și ființe umane, crima organizată. Pe scurt și în mod evident se mai confruntă cu grave probleme economice și politice.<sup>1</sup> Exemple de astfel de state sunt numeroase: Somalia, Irak, Fosta Iugoslavie, Moldova etc.

Motivele pentru care aceste state se confruntă cu astfel de probleme sunt multiple, de la faptul că majoritatea au fost colonii și deci nu au avut niciodată un stat, până la adoptarea de către acestea a unui model care nu se poate aplica cu același succes oriunde (modelul de democrație europeană sau american nu se potrivește cu modelul cultural al lumii musulmane spre exemplu), sau chiar probleme etnice care degenerază în războaie interetnice. Aceste state reprezintă o amenințare pentru statele vecine care se vad confruntate mai întâi cu problema refugiaților, apoi cu creșterea criminalității organizate pentru că în final să se vada nevoite să ia anumite măsuri împotriva statului cu care are granița comună și care nu își poate gestiona singur problemele.

Pentru a preveni o astfel de situație UE a adoptat „politica de vecinătate” prin care se urmărește pe lângă „exportul de democrație” și

---

<sup>1</sup> <http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy099.pdf>.

cel de prosperitate economica, formula care a prins cu succes in statele UE.

Conform Declaratiei UEO de la Berlin<sup>1</sup> asupra Politicii de Securitate si Aparare Comune, aceasta politica trebuie sa aiba in vedere urmatoarele aspecte: obiectivele formulate in 2003 de Strategia de Securitate si Aparare Comuna, dezvoltarea unei industrii de aparare capabila sa poata sustine eforturi militare (Declaratia de la Helsinki), supunerea spre dezbaterea parlamentara nationala a acestei strategii.<sup>2</sup>

#### Politica Europeana de Securitate si Aparare – EDSP (PESA)

PESA si-a extins rapid spatiul de activitate din iunie 2003 cand se anunta pentru prima data o misiune a UE desigur sub mandat ONU in Africa (Operatiunea Artemis), UE si-a extins mai apoi teatrul de operatiuni al trupelor in Bosnia in 2004 (tot sub mandat ONU).

Consiliul European de la Sevilla 2002 mentioneaza angajamentul UE in combaterea terorismului. Prin aparitia acestui tip de amenintare asimetrica Europa s-a vazut nevoita sa isi revizuiasca politica de aparare ceea ce a insemnat si un imens efort de revizuire a politicii pe care Europa a fost cladita si anume aceea ca prosperitatea economica atrage dupa sine pacea.<sup>3</sup> Dintr-o data, mai ales dupa atentatele de la Madrid, Europa s-a simtit amenintata de un inamic invizibil si imprezibil. In aceste conditii era tot mai evident faptul ca UE are

---

<sup>1</sup> <http://www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2007/04-2007.php>.

<sup>2</sup> [http://www.assembly-weu.org/en/presse/espace\\_presse/documents/Berlin%20AssemblyMessage%20FINAL%20ENG%20pres.pdf](http://www.assembly-weu.org/en/presse/espace_presse/documents/Berlin%20AssemblyMessage%20FINAL%20ENG%20pres.pdf).

<sup>3</sup> <http://www.iss-eu.org/books/5esdpen.pdf>, pg1-17.

nevoie de o politica externa coerenta si mai ales de o strategie comuna de aparare.

Dar este o sabie cu doua taisuri intrucat cu cat UE dezvoltata mai mult o politica de aparare cu atat dimensiunea sa interguvernamentala capata o mai mare importanta in dauna dimensiunii federale.

Desigur SUA s-a opus categoric oricarei forme de autonomie europeana in ceea ce priveste formarea unui bloc militar autonom al acesteia fata de NATO si a facut tot ce i-a stat in putere sa impiedice aceasta realizare. Chiar si misiunile Petersburg au fost in asa fel concepute incat sa nu isi suprapuna in vreo forma competentele cu cele ale NATO. Astfel, in cazul unei agresiuni externe se prevede in mod clar dreptul de preemtiune al NATO asupra interventiei militare.

Astfel PESA a trebuit sa treaca doua teste majore: sa rezolve chestiunea spinoasa a suveranitatii nationale in ceea ce priveste politica de aparare si atitudinea SUA asupra rolului militar al UE.

In primii cinci ani de la infiintarea sa, PESA a facut progrese semnificative in privinta incheierii unor tratate internationale. Au fost create structurile de decizie si de lansare a operatiunilor. Acestea au caracter permanent. Printre ele am putea exemplifica: Comitetul politic, conducerea militara, Unitatile de planificare, Agentia pentru Armament, Comitetul Militar etc. In total, aproape 200 de astfel de structuri sunt sub coordonarea PESA.

Mai mult decat atat, exista un puternic suport din partea cetatenilor UE in ceea ce priveste o politica europeana comuna de securitate si aparare. O situatie paradoxala este aceea ca, desi la momentul izbucnirii crizei din Kosovo, UE nu putea vorbi nicidecum despre o politica de securitate si aparare comuna, UE are la momentul actual dislocate trupe de mentinere a pacii in Balcani, iar prima sa operatiune

de succes în acest sens s-a desfășurat în Republica Democratică Congo în primăvara lui 2003.

Lumea de după 11 sept 2001 este profund diferită de cea din momentul izbucnirii crizei din Kosovo, iar Irakul și lumea musulmană în general este o altă realitate și pune alt tip de probleme. O Uniune Europeană de 27 de state nu înseamnă același lucru cu o Uniune de 25 sau de 15 în care evident deciziile se luau mai „rapid”. Toate acestea tin pe loc dezvoltarea unei politici coerente de securitate și apărare europeană.

#### NATO și UE concurență sau complementaritate

În vederea unei mai bune analize a relațiilor UE-NATO pe dimensiunea de securitate și apărare nu se poate ignora un alt factor, cel al extinderii spre est a UE.

Odată cu prăbușirea blocului comunist Comunitatea Europeană și mai târziu Uniunea Europeană și-a îndreptat atenția către Europa Centrală și de Est. Dar acest spațiu pune mari probleme de ordin politic, economic, social, toate acestea rasfrângându-se asupra dimensiunii de securitate din acest spațiu geografic. În acest scop Uniunea Europeană a încurajat cooperarea regională, Comisia a jucat chiar rolul de mediator în diferendul privind barajul de la Gabčíkovo, pentru că în final UE sa lanseze Pactul de Stabilitate în Europa. De-a lungul perioadei de pregătire în vederea aderării, Comunitatea a încurajat statele din Europa de Est să facă din CAER o organizație de cooperare regională

inşa aceste state aveau rezerve afirmându-se chiar că această formă de cooperare este cerută cu scopul de a le bloca aderarea.<sup>1</sup>

Tările est-europene se temeau de reinstaurarea unei sfere de influență rusești în acest spațiu, sentiment împărtășit și de UE într-o oarecare măsură. Astfel relațiile UE cu aceste țări s-au dezvoltat treptat. Voi arăta pe scurt o istorie a acestora.

În luna iunie 1991, miniștrii de externe și cei ai apărării din UE au căzut de acord asupra organizării unor întâlniri ad-hoc la nivel de miniștrii cu România, Bulgaria, Ungaria, Cehoslovacia și Polonia. La 15 aprilie 1993 primul ministru francez Eduard Balladur a propus instituirea unui tratat care să garanteze pacea și stabilitatea în Europa. Inițiativa lui Balladur era perfect justificată, ea venind pe fondul izbucnirii crizei iugoslave. Acest plan s-a numit „Pactul de Stabilitate în Europa”. Conform Pactului, puteau deveni membre ale UE numai acele state care își rezolvau problemele care ar fi putut amenința stabilitatea europeană (status-quo) încheind acorduri de bună vecinătate. Ceea ce a starnit însă controverse a fost propunerea franceză care sugera că aceste acorduri bilaterale puteau atrage și unele schimbări de frontieră. Apare astfel spectrul unei amenințări la care state precum România, Polonia, Cehoslovacia și Bulgaria se vedeau nevoite să răspundă. Aceste state au invocat faptul că această prevedere ar atrage redeschiderea unor dispute mai vechi privind minoritățile și frontierele. Statul care a sprijinit inițiativa franceză a fost desigur Ungaria care avea un număr considerabil de etnici maghiari în afara granițelor și care se aflau în țările învecinate.

---

<sup>1</sup> Smith, Karen, *Politica externă a Uniunii Europene*, București: Ed. Trei, 2004, pg.255-257.

În 1993 la Copenhaga unde a avut loc întâlnirea la varf în cadrul căreia s-a lansat propunerea franceză a Pactului de Stabilitate. Acesta era privit ca un forum în care statele est europene să poată preveni orice potențial conflict. Desigur Pactul se adresa cu precădere României, Slovaciei și Ungariei care aveau diferențe legate de drepturile minorităților și în special în ceea ce privea minoritatea maghiară din România și Slovacia.

În 1994 a avut loc conferința inaugurală a Pactului de Stabilitate în care erau implicate noua state, iar statele membre ale CSCE și alte organizații internaționale aveau statut de observatori. Pentru țările baltice s-a stabilit organizarea unor mese rotunde la care UE a reușit să convingă Rusia să participe. O altă problemă care se cerea rezolvată era cea a minorităților, respectiv minoritatea maghiară din România și Slovacia, precum și problema minorității ruse din țările baltice. În acest sens „troica” a vizitat aceste state pentru a le determina să încheie acorduri bilaterale de cooperare reciprocă. Negocierile bilaterale și cooperarea regională au fost pilonii pe care statele din această regiune au reușit, conform rețetei europene, să ajungă la atingerea obiectivelor Pactului și să creeze un spațiu de reală stabilitate într-o zonă foarte apropiată de un conflict ce s-a extins pe parcursul mai multor ani și care nu s-a rezolvat pe deplin nici azi. De menționat că dacă celelalte state au încheiat aceste acorduri cu mult înainte de Conferința inaugurală, în ceea ce privește relațiile dintre România și Ungaria, UE a fost nevoită să facă presiuni asupra celor două pentru ca acestea să cadă de acord asupra unui tratat de prietenie și cooperare reciprocă. Pe scurt, marul discordiei îl constituia acordul privind drepturile minorităților. România considera că aceste prevederi ar fi acordat etnicilor maghiari drepturi prea mari care ar fi condus în cele din urmă la revendicări de

autodeterminare a acestora. Cu toate aceste cele doua state au semnat un tratat la 16 decembrie 1996. <sup>1</sup>

Pactul de Stabilitate a evidentiat teama tarilor din fostul bloc comunist de influenta in zona a Rusiei ceea ce a fost un factor determinant in decizia acestora de a se alatura structurilor europene.

### Politica externa si de aparare: Romania intre europenism si euroatlantism

In contextul noului climat international de securitate si aparare care s-a prefigurat dupa atentatele de la 11 sept 2001 din SUA, a devenit clar faptul ca politica externa si de aparare nu mai poate fi privita in sensul sau clasic, ci numai intr-un context mai larg al cooperarii internationale. In acest sens principalele forte care puteau garanta securitatea se prefigurau a fi organizatiile internationale precum NATO, ONU, OSCE si pe de alta parte Uniunea Europeana. Amenintarile neconventionale la adresa securitatii au facut ca si Romania sa-si prefigureze politica externa si de aparare tinand seama de existenta acestui pericol. In aceasta directie pozitia Romaniei ar fi aceea ca aceasta nu considera ca principalele surse de instabilitate la adresa securitatii si apararii sale sunt fenomenele de instabilitate si crizele la nivel regional prin tendintele de fragmentare a unor state. Alti factori care ameninta securitatea si apararea Romaniei ar fi pericolul terorist, crima organizata transnationala, cu tot ce presupune aceasta, proliferarea armelor de distrugere in masa si cresterea fluxului de imigranti. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Popescu si Nastase. *Op. cit.* pg 270-274.

<sup>2</sup> <http://www.mapn.ro/diepa/text/cartaalba/capitolul1.pdf>, pg 1-3.



Premisa de la care porneste România în ceea ce privește politica de securitate și apărare europeană (PESA) este aceea că aceasta reprezintă o etapă superioară, necesară în contextul evoluției politice a Uniunii Europene, dar mai ales că o etapă importantă în ceea ce privește capacitatea Europei de a-și gestiona singură crizele prin mijloace militare sau de menținere a păcii. Menținerea complementarității dimensiunii de apărare și securitate al Uniunii cu cel al NATO reprezintă de asemenea un punct pe care România îl susține în această problemă.

În ceea ce privește PESA, România s-a implicat activ în cadrul acestei politici prin participarea la operațiunile de gestionare a crizelor, participarea la elaborarea deciziilor în ceea ce privește gestionarea crizelor etc. Totodată, România a fost activă în structuri precum UEO, la reuniunea Consiliului Ministerial al UEO din noiembrie 1999, România împreună cu Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Slovacia și Slovenia au semnat o Declarație comună prin care aceste state susțineau necesitatea implicării lor active în activitățile UE ce privesc această politică. Aceeași poziție au avut-o aceste state și în cadrul Consiliului Ministerial de la Porto al UEO din mai 2000. La 21 noiembrie 2000 în cadrul lucrărilor Conferinței pentru Angajarea Capacităților Militare România a prezentat capabilitățile pe care le poate pune la dispoziția UE în vederea participării la constituirea Forței de Reacție Rapidă. Misiunile la care România poate trimite trupe sunt în principal cele de menținere a păcii și de căutare salvare.

1. menținere a păcii :

- 2001 - o campanie de infanterie, un grup de scufandri, o navă militară (monitor: navă fluvială purtătoare de artilerie);
- 2002 - un batalion de geniu;

- 2003 - un batalion de infanterie, o companie de politie militara, o companie de vanatori de munte si o nava de interventie cu scafandri;

2. misiuni de cautare si salvare :

- 2003 un remorcher maritim<sup>1</sup>.

Aceste forte sunt disponibile in termen de 15-60 zile de la momentul adresarii solicitarii catre statul roman.

In nov 2001, cu prilejul Conferintei de Imbunatatire a Capacitatilor de la Bruxelles, Romania s-a oferit sa puna la dispozitia UE 3700 de militari si 75 de politisti. Toate acestea, precum si participarea la Forta Multinationala de Pace din Sud Estul Europei, la Brigada Multinationala cu Capacitate de Lupta Ridicata a Fortelor ONU in Asteptare, la Grupul de Cooperare Navala in Marea Neagra, la constituirea unei brigazi de mentinere a pacii a tarilor din centru Europei, precum si a unor unitati militare mixte romano-ucrainiano-ungaro-slovac dovedesc faptul ca Romania poate constitui un pilon important din punct de vedere militar al PESA cel putin in sud estul Europei. Disponibilitatea Romaniei de a participa la forme de cooperea militara regionala si internationala este un argument in plus in favoarea afirmarii dorintei Romaniei de a juca un rol activ in cadrul PESA.

In ceea ce priveste cooperarea militara internationala, Romania a fost gazda unor institutii regionale de instruire regionala: Centrul Regional de Pregatire romano-britanic care a avut loc in cadrul Academiei de Inalte Studii Militare din Bucuresti si din Centrul Regional de Management al Resurselor de Aparare de la Brasov.<sup>2</sup> Romania a mai participat cu trupe la fortele de mentinere a pacii sub egida ONU sau NATO in Bosnia si Hertegovina, Kosovo, Congo, Irak, Kuwait,

---

<sup>1</sup> <http://www.mapn.ro/indexro.php>.

<sup>2</sup> <http://www.mapn.ro/rcdrm/actualitate.htm>.

Afghanistan etc. Ceea ce este relevant pentru credibilitatea acțiunilor militare ale României în afara granițelor este cuantumul forțelor care pot fi angajate în teatrul de operațiuni.<sup>1</sup>

Pentru a deveni un partener de încredere și un membru activ în cadrul NATO și UE, România a trebuit să facă o serie de reforme legislative în vederea armonizării legislației naționale cu cerințele apartenenței la cele două organizații. Astfel România a trebuit să armonizeze cadrul constituțional cu prevederile art. 5 al Tratatului de la Washington deoarece cadrul oferit de Constituția din 1991 nu permitea desfășurarea unor asemenea operațiuni. În acest sens a fost introdus în Constituție art. 118 alin. 1 Teza a II-a: „ *În condițiile legii și ale tratatelor internaționale la care România este parte, armata contribuie la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară și participă la acțiuni privind menținerea sau restabilirea păcii*”.<sup>2</sup> Tot în această categorie a armonizării legislative se numără o serie de măsuri precum: renunțarea treptată la stagiul militar obligatoriu, introducerea excepțiilor la îndeplinirea stagiului militar al celor care din motive profesionale nu pot satisface stagiul militar. Aceste modificări legislative au fost necesare în vederea aderării la NATO. Pentru a putea participa cu forțe armate în cadrul PESA, a fost adoptată Legea nr 42/2004 „Privind participarea forțelor armate la misiuni în afara teritoriului statului român”. Conform acestei legi CSAT este cel care hotărăște care sunt forțele și mijloacele ce pot fi puse la dispoziție în cadrul misiunilor de menținere a păcii, asistență umanitară, operațiuni militare de tip coaliție. În temeiul hotărârii CSAT, Guvernul României introduce în proiectul legii bugetului suma necesară pentru pregătirea forțelor și mijloacelor puse la

---

<sup>1</sup> Pop, *Op. cit.* pg.114-117.

<sup>2</sup> Constituția României, Teza II art. 118, alin 1.

dispozitie, cat si cea destinata participarii acestor forte la o eventuala misiune. Tot in conformitate cu prevederile L 42/2004 in cazul activarii articolului 5 de aparare colectiva, trimiterea fortelor armate in misiuni se face de catre Presedintele Romaniei in calitate de comandant al fortelor armate dupa consultarea prealabila a acestuia cu CSAT. In cazul trimiterii fortelor militare in misiuni de mentinere a pacii procedura este identica. Urmatoarea etapa a acestei proceduri informarea facuta de Presedinte Parlamentului in termen de cinci zile. In cazul vacantei parlamentare aceasta informare se face la inceperea sesiunii ordinare sau extraordinare dupa caz. Conform acestei legi Presedintele poate solicita Parlamentului, daca considera necesar, incuviintarea pentru trimiterea de forte armate in misiuni in afara teritoriului national. Trebuie sesizat faptul ca prin aceste modificari cresterea rolului de decizie al Presedintelui creste concomitent cu cel al intaririi controlului parlamentar.<sup>1</sup> In ceea ce priveste misiunile de tipul exercitii comune militare cu alte state, misiuni ceremoniale, competenta aprobarii lor revine Primului-ministru, respectiv ministrului apararii nationale. Contributia efectiva a Romaniei in cadrul PESC s-a facut in baza prevederilor Legii nr. 29/2005 *pentru aprobarea OUG nr 117/2004 privind ratificarea „Acordului intre Romania si UE stabilind cadrul general de participare a Romaniei la operatiunile UE de gestionare a crizelor”* semnat la Bruxelles in 2004.

In 1996, Romania a aderat la „Acordul dintre statele parti ale Tratatului Atlanticului de Nord si celelalte state participante la Parteneriatul pentru

---

<sup>1</sup> Presedintele Romaniei nu poate trimite forte militare in afara teritoriului national decat in conformitate cu prevederile tratatelor internationale la care Romania este parte, acte care sunt deja aprobate de catre Parlament. Informarea Parlamentului asupra deciziei Presedintelui de a trimite trupe in afara teritoriului national poate atrage, in cazul in care lipseste temeiul juridic international, retragerea fortelor armate printr-o hotarare a Parlamentului.

Pace privind statutul forțelor lor (NATO, SOFA, PfP), dar în virtutea acestui acord România trebuia să modifice statutul forțelor armate străine pe teritoriul său și astfel s-a adoptat L 61/2000 *pentru aplicarea NATO, SOFA, PfP*. Procesul de aderare la NATO și UE a mai necesitat încheierea unor acorduri bilaterale ale României în acest domeniu cum ar fi: „Acordul dintre România și SUA privind statutul forțelor SUA pe teritoriul României” semnat la Washington la 30 octombrie 2001 care a fost ratificat prin L 260/2002, sau „Memorandumul de înțelegere între Guvernul României și guvernul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord privind pregătirea Forțelor Armate Britanice în România” semnat la București în 1996 și ratificat prin L 172/1997.

Reforma în domeniul militar în vederea îndeplinirii cu succes a rolului României în cele două structuri a necesitat și mai necesită încă numeroase transformări, atât în domeniul adaptării legislației, dar și în ceea ce privește capacitățile militare ale României între acestea înscriindu-se dezvoltarea unei capacități de apărare credibile, întărirea controlului civil asupra armatei, adoptarea statutului voluntarilor în armata națională, compatibilizarea sistemului național de mobilizare a forțelor armate în caz de război cu cel al NATO.<sup>1</sup>

Statutul de membru al NATO a obligat România să-și modifice Strategia de Apărare în conformitate cu cerințele noii configurații a scenei internaționale în domeniul securității și apărării. Securitatea națională a României este influențată în primul rând de poziția geografică pe care țara o are, așa cum precizează și Strategia Națională de Apărare, ne aflăm la confluența a patru spații: „central european, sud-est european, răsăritean și cel al Marii Negre, zona

---

<sup>1</sup> Revista consilierilor juridici din armată nr 1/2006, Balu, Marius, „Cadru legislativ necesar reformelor din sistemul militar”.

Caucazului și a Asiei Centrale, cu prelungire spre cea a Mediteranei și Orientului Mijlociu”.<sup>1</sup> Datorită noii configurații a strategiei de apărare în plan global, strategie al cărei promotor principal este NATO, România a trebuit să aibă în vedere faptul că elaborarea politicii de apărare națională este cuprinsă într-o rețea mai largă interdependentă și care nu mai constituie exclusiv prerogativa statului național. Efectul pe care fenomenul globalizării îl are asupra capacității statului național în privința apărării și securității face să existe o diferență majoră între situația de facto și cea de jure în sensul că deși este prerogativa statului național capacitatea de a declara război în conformitate cu prevederile Convenției de la Haga din 1907, și a dreptului umanitar în general, totuși în fapt capacitatea acestuia de a se apăra este limitată de situația de facto. Strategia de obținere a securității nu mai este exclusiv prerogativa statului național întrucât noile amenințări neconvenționale îi limitează considerabil acest drept.

România ar trebui să insiste mai mult asupra pozițiilor sale specifice în cadrul Alianței luând în considerare statutul său de punct estic extrem al NATO. Datorită poziției strategice extrem de favorabile a României, aceasta ar trebui să aibă o poziție mai bine conturată în cadrul inițiativelor NATO și să utilizeze această poziție pentru obținerea unui rol mai important în cadrul inițiativelor strategice ale Alianței prin extinderea cooperării și asigurării stabilității în spațiul Mării Negre către Asia Centrală și Orientul Mijlociu. Astfel România a făcut un prim gest în acest sens prin angajarea în războiul împotriva terorismului inițiat de SUA permițând trupelor NATO să-și amplaseze trupe pe teritoriul său. Acest prim pas a atras așteptări mai mari din partea Alianței în privința asumării de către România a unui rol activ în spațiul Europei Centrale

---

<sup>1</sup> <http://www.mapn.ro/diepa/text/cartaalba/capitolul2.pdf>, pg 3.

și de Est. Permisele acordate trupelor de a staționa pe teritoriul României a permis într-un fel consolidarea flancului sud-estic al NATO.<sup>1</sup>

Un alt aspect de care România trebuie să țină seama în relația sa cu NATO este cel al compatibilizării industriei de apărare cu celelalte state membre în producția de armament și tehnica de luptă în vederea înzestrării armatei. Pentru îndeplinirea acestui obiectiv România poate apela în calitate de membru UE la programele de cooperare în domeniul cercetării științifice și a dezvoltării componentei industriei de apărare a UE. În acest sens România participă la realizarea programelor europene de înzestrare a Sistemului Național de Apărare cum ar fi MARCONI, SOIM, JDER etc.<sup>2</sup> Tot în această direcție, a compatibilizării capacităților militare cu cele ale NATO, se înscrie și adoptarea „Legii privind reorganizarea și funcționarea industriei de apărare în vederea asigurării compatibilității cu structurile industriale euroatlantice”. Deși România mai are mult de recuperat în privința dotării militare cu tehnologie și armament compatibil cu structurile militare euro-atlantice, totuși rezultatele obținute și faptul că în continuare România se implică activ în teatrele de operațiuni alături de structurile NATO și UE constituie o dovadă certă a faptului că aceasta abordează cu toată seriozitatea poziția sa de țară membră. De asemenea România și-a respectat clar toate angajamentele luate prin tratatele internaționale în domeniul securității și apărării la care este parte.

---

<sup>1</sup> Gheorghe, Ion, Securitatea militară a României în epoca globalizării, București: Ed. Universității Naționale de Apărare Carol I, 2006, pg 115-117.

<sup>2</sup> <http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy099.pdf>, pg 130-131.

Revenind la valorificarea poziției strategice a României nu se poate să nu vorbim de strategia pe care o are referitor la valorificarea acestei poziții geostrategice. Astfel, pentru valorificarea acestui avantaj România își propune să acționeze pe patru direcții, după cum urmează: valorificarea spațiului central european prin relațiile bilaterale cu Ungaria și cu Polonia, implicarea în realizarea stabilității în spațiul balcanic; în această direcție România se bazează acțiunile sale din fosta Iugoslavie când a activat atât în plan militar în vederea asigurării stabilității, cât și pe asistența oferită în domeniul reformei sectorului de securitate pentru statele fostei Iugoslavii. Mai mult decât atât, în această direcție România își propune să sprijine statele balcanice în vederea aderării acestora la Uniunea Europeană și NATO. Un alt punct de dezvoltare a relațiilor bilaterale ar fi în direcția consolidării relațiilor cu spațiul estic, concret România propunându-și să susțină cooperarea NATO-Federatia Rusă și consolidarea „Tratatului de prietenie și cooperare” încheiat între cele două state. Tot pe direcția estică, România nu trebuie să piardă din vedere relațiile de bună vecinătate cu Ucraina. În această direcție România este interesată direct de consolidarea relațiilor Ucrainei cu NATO. Asupra relațiilor romano-ucrainiene voi reveni pe parcursul acestei lucrări. În ceea ce privește relația cu Moldova, România trebuie să acționeze în primul rând în vederea consolidării siguranței frontaliere. Pe direcția sud-est, România trebuie să valorifice poziția geografică pe care o detine prin propunerea făcută vizând conectarea la spațiul a trei spații: sud-estul european cu zona Marii Negre și cu zona Caucazului și a Mediteranei.



### Participarea României la misiunile NATO

Totusi participarea României la forțele multinationale din cadrul NATO de mentinere a păcii a fost marcată în plan intern mai ales de controverse și poziții antagonice în privința anumitor decizii de implicare în anumite teatre de operațiuni. Decizia de a sprijini NATO în intervenția sa în fostă Iugoslavia a subliniat o ruptură între clasa politică pe de o parte și opinia publică națională pe de altă parte. O altă decizie care a stârnit dezbateri aprinse în politica internă a fost aceea de a menține sau nu trupele militare din Irak. Aceste „crize” au survenit pe fondul unei lipse a unei viziuni clare asupra unui program de desfășurare a acestor operațiuni. România a optat într-un mod specific, adică lipsit de viziune, pentru o perioadă nedeterminată în ceea ce privește mentinerea trupelor militare în Irak ceea ce în mod natural a dus la un moment dat la apariția întrebării: Când este cazul ca România să se retragă?

Pe fondul acestei probleme s-a ajuns la apariția unei adevărate dispute între președinte și primul ministru. Totuși în baza angajamentelor luate de România în această privință era recomandată mentinerea trupelor atâta vreme cât se considera necesar ținând însă seama de declarațiile președintelui în privința angajamentelor luate de România după lansarea proiectului axei de securitate și apărare București-Londra-Washington, iar pe de altă parte presiunea opiniei publice nu era suficient de mare în privința unei retrageri a trupelor din Irak. Propunerea de retragere a trupelor din Irak venea oricum pe fondul unei crize prelungite care a zguduit scena politică internă și a afectat în mod special Ministerul Afacerilor Externe. Acestei crize i-au precedat altele precum: scrisoarea care a fost semnată și de către ambasadorul

Romaniei, Cristian Colteanu, în Italia, privind retragerea trupelor italiene din Afganistan, demisia ministrului afacerilor externe, adâncirea crizei în relația României cu Ucraina în privința diferendului privind statutul Insulei Serpilor și în privința canalului Bastroe, raportul Fava privind posibile acțiuni ilegale ale CIA pe teritoriul României, moartea a doi manifestanți kosovari pe fondul unei intervenții disproporționate a forțelor politienesti de menținere a ordinii trimise de România în Kosovo sub mandat ONU, nominalizarea noului ministru de externe al României. Venita pe fondul crizelor enumerate, propunerea de retragere a trupelor din Irak nu făcea decât să confirme lipsa oricărei direcții de orientare a politicii externe și de securitate a României.<sup>1</sup>

După o analiză atentă a situației operative a misiunilor militare ale României desfășurate sub egida NATO, CSAT a hotărât pentru perioada 2005-2010 care este oferta de participare activă a României, atât cu efective, cât și cu tehnica, în cadrul forței de răspuns al NATO sub conducerea Comandamentului pentru operațiuni din Balcani, Afganistan și Irak.

În vederea preluării directe în dreptul intern a sancțiunilor adoptate în cadrul PESC, s-a adoptat L 206/2005 privind punerea în aplicare a unor sancțiuni internaționale. Observația care se poate face cu ușurință în privința prevederilor acestei legi este aceea că același mecanism este prevăzut și pentru sancțiunile adoptate în baza capitolului VII din Carta ONU de către Consiliul de Securitate al ONU. Comitetul inter-instituțional este organismul competent în ceea ce privește implementarea sancțiunilor adoptate în cadrul PESC sau în cadrul Consiliului de Securitate al ONU. În cadrul acestui organism un rol

---

<sup>1</sup><http://www.infopolitic.ro/imagini/documente/CSIS-Politica%20externa%20a%20Romaniei%20-%20martie%202007.pdf>.

central îl are MAE întrucât acesta asigură traducerea și publicarea sancțiunilor în Monitorul Oficial, asigură funcția de secretariat al Comitetului inter-instituțional etc.<sup>1</sup>

Încontestabil România a trebuit să facă anumite schimbări în politica sa externă și de apărare și securitate prin prisma aderării la cele două organisme internaționale care sunt principalele surse de apărare și securitate internațională.

Totuși din dorința de a face pe plac partenerilor externi România a pierdut din vedere perspectiva pe termen lung sau nu a făcut o strategie capabilă să facă față cu succes anumitor situații care se iveau pe parcursul derulării operațiunilor comune. În acest sens un exemplu graitor îl constituie faptul că angajamentul asumat în Irak a fost mai mult un mimetism al angajamentului asumat de SUA fără o proiectie realistă asupra misiunii propriu zise. România nu a avut de la început un plan în Irak și a preferat să se adapteze din mers situațiilor create. Acest lucru nu a mai dat rezultate când s-a ridicat problema concretă a duratei pe care această misiune ar trebui să o aibă.

Încă o dată declarațiile politice pompoase de genul abandonarea acestei misiuni ar însemna o pierdere a credibilității României pe plan internațional și demiterea câtorva demnitari a fost soluția găsită în grabă pentru a scăpa de asumarea unei responsabilități și adoptarea unei poziții verticale într-o problemă spinoasă de relații internaționale. La momentul asumării unui rol alături de SUA în Irak, pare că în sfârșit România avea o poziție clară în privința rolului pe care dorește să îl joace în planul relațiilor de securitate și apărare la nivel mondial. Dar toate acestea nu erau decât declarații menite să strângă un capital de imagine pentru actorii politici naționali, atât pe plan intern, cât și în față

---

<sup>1</sup> <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=32309&idlnk=1&cat=3>.

oficialilor internaționali. Achizițiile paguboase de armament la mână a II-a oferit prin bunăvoința guvernului britanic, de altfel un alt partener strategic al României, urmate de scandaluri de presă rasunătoare, dar nu și de acțiuni în justiție și cu atât mai puțin de pedepsirea celor responsabili de un asemenea eșec nu sunt nicidecum menite să asigure o mai bună dotare a armatei române, cu atât mai puțin să ofere României statutul de partener strategic. Aspiratiile României de a-și asuma un rol strategic în regiunea Mării Negre sunt contrazise puternic de realitatea de pe teren. În prezent România deține cele două celebre fregate și un submarin a cărui funcționare stă puternic sub semnul întrebării. Aceste dotări clar nu sunt suficiente pentru asumarea unor misiuni militare internaționale, fie ele și unele de menținere a păcii. Armata României nu dispune de o putere de proiectare la distanță a forțelor sale. Astfel, reforma în armată va mai dura ceva timp și până atunci lipsa oricărei strategii de dezvoltare a capacităților nu face altceva decât să înrăutățească situația acestui sector.

Pe de altă parte, politica externă pare să le joace o festă oficialilor de la București. Când credeam că am făcut cea mai bună mișcare cu putință pentru a crește în ochii partenerilor transatlantici (lansarea axei Washington-Londra-București) și ne-am situat pe aceleași poziții în privința intervenției în Irak, ne-am hotărât brusc că este cazul să ne retragem. Mai mult decât atât neînțelegerile interne dintre diverșii oficiali de la București au avut repercusiuni asupra relațiilor externe, România fiind nevoită să ceară scuze Italiei pentru scrisoarea contrasemnata și de ambasadorul țării noastre în privința retragerii trupelor din Afganistan.

Deoarece nu dorea să strice bunele relații pe care le avea cu Washingtonul se pare că România a mai acceptat efectuarea de către

CIA a unor activități ilegale pe teritoriul său fapt scos la iveală de raportul Fava. Mai mult decât atât, documentul elaborat de Parlamentul European arată că România nu a colaborat decât la nivel declarativ cu toată bunăvoința la buna desfășurare a anchetei. Investigatiile efectuate de autoritățile române în această privință nu au mulțumit în nici un caz oficialii de la Bruxelles care doreau dovezi clare și nu declarații politice.

România aflată la granița dintre „europenism” și „euroatlantism” a pendulat în tot acest timp scurs între integrarea în UE și NATO între a satisface interesele americane și a răspunde cerințelor Bruxelles-ului factorii de decizie de la București ignorând uneori complet voința electoratului, așa cum s-a întâmplat în momentul în care s-a decis sprijinirea intervenției NATO în Iugoslavia care a costat PDSR scăzând în sondaje. Dar și atunci s-a explicat faptul că nu putem să ne lăsăm partenerii strategici în momente grele și trebuie să sprijinim acțiunile Alianței odată ce am decis că vrem să aderăm. Pe de altă parte, situarea de partea SUA și NATO în lupta împotriva terorismului internațional și decizia de a participa la războiul din Irak au fost de natură să ne atragă câteva observații critice din partea statelor „vechii Europe”. Decizia însă nu ne-a aparținut numai nouă, ci întregului grup de la Vilnius. Ceea ce nu trebuie să uite state precum Franța sau Germania este că aceste state mici au propriile priorități în politica externă și așa cum Franța, Germania și chiar și Rusia aveau mult de pierdut în urma izbucnirii unui conflict în zonă (contracte militare și economice), mai mult decât atât au pronunțat unilateral decizia de a nu sprijini SUA fără a se obosi să întrebe măcar dacă și statele mai mici ale Europei doresc să urmeze această decizie de politică externă.

Distincția între „vechea Europa” și „noua Europa” făcută de către Secretarul american Donald Rumsfeld nu are însă nimic magulitor. Decizia americană de a interveni unilateral în Irak fără ca măcar NATO să mai fie consultat a adâncit prăpastia dintre strategia americană de securitate și apărare și cea europeană. Administratia Bush a exploatat cu maiestrie de această dată neînțelegerile și tensiunile din cadrul UE. Dacă administrațiile anterioare s-au arătat dispuse să ajute la consolidarea unei dimensiuni de securitate și apărare a UE, actuala administrație americană pare să nu fie deloc interesată de acest aspect. Orientarea României către NATO și SUA în politica sa externă și de apărare a fost desigur una oportunistă dar în același timp a fost o politică sinceră cel puțin de această dată.

### Concluzii

Politica externă și de securitate europeană depinde încă în foarte mare măsură de structuri precum NATO și depinde mai ales de SUA. UE nu este încă pregătită să își asume un rol de „jandarm” la nivel mondial, nu este pregătită în nici un caz să vorbească pe o singură voce. Orgoliile naționale sunt încă la mare pret în Europa Occidentală în care Franța, Germania și Marea Britanie nu se pot decide care dintre ele este mai mare și mai puternică și în care teme sensibile precum cedarea unei părți a suveranității în favoarea unei politici de securitate comune sunt de natură să îngrijoreze statele recent ieșite de sub Cortina de Fier.

NATO și UE sunt considerate principalele promotoare ale păcii și securității la nivelul continentului european și nu numai. Este clar pentru ambele organisme este necesară o concurență între ele și nu este de bun augur o dispută care să nu ducă nicăieri.

În noul context geopolitic al luptei împotriva terorismului internațional principala amenințare la adresa păcii și securității este considerat a fi terorismul de factură fundamentalist islamic. Acest „front” fundamentalist islamic ar arăta din punct de vedere geopolitic cam așa: Algeria-Orientul Mijlociu-Afganistan. În acest context România are o poziție geostrategică foarte importantă pe care însă va trebui să știe să o fructifice: avanpost militar și de securitate al NATO. Dar se pare însă, ținând cont de acțiunile diplomatiei românești în această direcție că nu vom ști să fructificăm această poziție pe care nu am făcut nici un efort să o avem, dar se pare că nu facem nici un efort să o păstrăm ceea ce spune destul despre lipsa completă de viziune a politicii externe și de securitate a României.

Un lucru rămâne însă cert, faptul că România a depus eforturi considerabile pentru a fi acceptată ca membră atât în NATO, cât și în UE, și că a încercat mereu în relațiile externe să se apropie de Washington și de viziunea americană asupra apărării și securității. Dar a fi mai activi pe scena internațională nu înseamnă să devenim aserviti Washington-ului, ci pur și simplu să știm să ne jucăm cartea în politica externă.

Probabil nu am reușit pe deplin să ne rupem de servilismul politic pe care l-am afișat în perioada influenței sovietice și mai avem accese de a ne supune unor decizii venite din afară numai de dragul de a nu fi nemulțumi cu ceva pe partenerii euroatlantici sau poate pur și simplu nu știm când este cazul să spunem „da” și când este cazul să spunem „nu”.

România ar trebui să aibă o strategie care să „miste” politica externă de securitate și apărare din deriva totală în care se găsește.

## **Bibliografie**

1. Constitutia Romaniei, <http://www.constitutia.ro/const.htm>.
2. Gheorghe, Ion, Securitatea miliara a Romaniei in epoca globalizarii, Bucuresti: Ed.Universitatii Nationale de Aparare Carol I, 2006, pg 115-117.
3. <http://www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2007/04-2007.php>
4. [http://www.assembly-weu.org/en/presse/espace\\_presse/documents/Berlin%20AssemblyMessage%20FINAL%20ENG%20pres.pdf](http://www.assembly-weu.org/en/presse/espace_presse/documents/Berlin%20AssemblyMessage%20FINAL%20ENG%20pres.pdf)
5. <http://www.iss-eu.org/books/5esdpen.pgf>
6. <http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy099.pdf>
7. <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=32309&idlnk=1&cat=3>
8. <http://www.mapn.ro/diepa/text/cartaalba/capitolul1.pdf>
9. <http://www.mapn.ro/diepa/text/cartaalba/capitolul2.pdf>
10. <http://www.mapn.ro/indexro.php>
11. <http://www.mapn.ro/rcdrm/actualitate.htm>
12. <http://www.nato.int/docu/other/ro/handbook.pdf>
13. Pop, Adrian, *Strategii de integrare europeana*, Bucuresti: Ed. Sylvi, pg 93-101.
14. Popescu, Dumitra si Adrian Nastase. *Drept international public*. Bucuresti: Ed Sansa, 1997, pg. 278.
15. Revista consilierilor juridici din armata nr 1/2006 , Balu, Marius, „Cadrul legislativ necesar reformelor din sistemul militar”
16. Sm  
ith, Karen, *Politica externa a Uniunii Europene*, Bucuresti: Ed. Trei, 2004, pg.255-257.
17. Infopolitic,  
<http://www.infopolitic.ro/imagini/documente/CSIS-Politica%20externa%20a%20Romaniei%20-%20martie%202007.pdf>



## **Evoluția PESC din perspectiva interguvernamentalismului liberal**

*Flavius Ionel Gaiantu*

ianuarie 2008

### **Evolution of CFSP in Terms of Liberal Intergovernmentalism**

**Abstract:** We have to deal in this kind of interrogation with the tension between the intergovernmental approach on the EU and the federalist one; the first camp consists of people supporting the continuity of state sovereignty in the European space, while the other camp supports the gradual transfer of sovereignty at the super-state level, the EU being a result of the intergovernmental negotiations game in which the EU states tried to maximize their own utility. The Maastricht Treaty(1992) gave birth to the Common External Policy and Security.

**Keywords:** common defence, communitarization, Cuban missile crisis, European integration, intergovernmentalism, CFSP, EU.

**Abstract:** Avem de a face în cazul acestui tip de interogație cu tensiunea dintre abordarea interguvernamentalistă asupra Uniunii și cea federalistă; în prima tabără se situează cei care susțin continuitatea suveranității statale în spațiul european, pe când în cealaltă tabără se susține transferul gradual al suveranității la nivelul suprastatal al Uniunii fiind un rezultat al jocului negocierilor interguvernamentale în cadrul cărora statele UE au încercat să își maximizeze propria utilitate. Odată cu semnarea Tratatului de la Maastricht (1992) ia naștere Politica Externă și de Securitate Comună a UE.

**Cuvinte cheie:** apărare comună, comunitizare, criza rachetelor, integrare europeană, interguvernamentalism, PESC, UE.

## Introducere

Ce este Uniunea Europeană? Răspunsul la această întrebare nu poate fi căutat decât în raport cu finalitatea proiectului de construcție europeană: se dorește o simplă cooperare extinsă între statele Europei în implementarea unor politici comune, sub forma unei organizații internaționale atipice sau se urmărește edificarea unui stat federal European? Avem de a face în cazul acestui tip de interogație cu tensiunea dintre abordarea interguvernamentală asupra Uniunii și cea federalistă; în prima tabără se situează cei care susțin continuitatea suveranității statale în spațiul european, pe când în cealaltă tabără se susține transferul gradual al suveranității la nivelul suprastatal al Uniunii Europene. Existența unei politici comune în domeniul relațiilor externe și al securității și gradul de comunitarizare al acesteia devine astfel esențială în balanța dintre suveranitate și integrare. Uniunea Europeană se poate construi ca actor politic unitar doar în măsura în care poate reprezenta o voce – cel puțin coerentă dacă nu unică – pe scena relațiilor internaționale. Pentru a nu suprasimplifica problematica trebuie să avem în vedere faptul că dincolo de opoziția factorilor naționali față de transferul de suveranitate, dezvoltarea unei politici comune de securitate și apărare în spațiul UE a fost influențată permanent și de existența NATO și de puterea SUA în cadrul acestei organizații. Prin urmare, dezvoltarea UE ca și putere civilă are la bază atât faptul că „apararea și diplomația fac parte din esența suveranității naționale” (Wallace, 2005, p.405), cât și asigurarea securității europene prin NATO, cu garanțiile SUA.

Argumentul central al acestei lucrări este că dezvoltarea anevoioasă a pilonului II al UE confirmă teoriile interguvernamentaliste liberale ale

integrării, sugerând primatul intereselor statelor membre în elaborarea politicilor. Pentru a demonstra acest lucru, voi porni de la prezentarea unor repere teoretice de baza ale perspectivei interguvernamentale liberale asupra integrării europene; ulterior voi arăta cum validitatea acestei teorii este reflectată în câteva momente cheie din evoluția istorică a cooperării politice din cadrul UE, iar în cele din urmă voi analiza stadiul actual al acestor politici (din punct de vedere al gradului de comunitarizare) prin raportare la reacția UE în cazul crizei rachetelor din Iran.

#### Cadru teoretic

Interguvernamentalismul liberal este propus ca perspectivă asupra integrării europene odată cu progresele realizate în procesul de comunitarizare începând cu anii '80. Această formă revizuită a modelului interguvernamental subliniază rolul statelor membre ale UE, din perspectiva preferințelor și a raporturilor de putere dintre acestea, în procesul relansării integrării europene. Cu alte cuvinte, din această perspectivă, voința statelor suverane rămâne factorul esențial al dezvoltării UE, proces etapizat în trei stadii de către Moravcsik:

1. Agregarea preferințelor naționale de către liderii politici ca rezultat al interacțiunii a numeroși factori interni precum instituțiile, economia sau partidele politice; nu este acceptată teoria neofuncionalistă a influenței instituțiilor UE asupra formării acestor interese;
2. Negocierea dintre state la nivelul UE după modelul interguvernamental, acordurile reflectând puterea relativă a fiecărui stat; instituțiile supranaționale precum Comisia joacă un rol marginal în această viziune, esențiale pentru conturarea deciziilor UE fiind

pachetele de acorduri și oferirea de compensatii pentru statele defavorizate de anumite hotărâri.

3. Apariția instituțiilor supranationale având ca funcție furnizarea de angajamente credibile pentru guvernele statelor membre, sporirea credibilității angajamentelor reciproce. Pentru ca statele să nu triseze, să nu dezerteze de la obligațiile reciproce asumate prin cooperare, o parte a suveranității lor este cedată în comun unor instituții supranationale, însă doar în măsura în care acest proces este considerat necesar și profitabil statelor.<sup>1</sup>

Dezvoltarea celui de-al doilea pilier al TUE pare a fi urmat în linii mari traiectoria prezentată mai sus, fiind un rezultat al jocului negocierilor interguvernamentale în cadrul cărora statele UE au încercat să își maximizeze propria utilitate (impunerea propriilor interese naționale). Puterile relevante din Europa au susținut dezvoltarea politicilor de securitate și apărare comună în măsura în care prin acest instrument puteau contrabalansa puterea americană, sporindu-și propria influență pe plan internațional. Poziția puterilor majore din Europa vis-à-vis de elaborarea unor politici comunitare în domeniul relațiilor externe și apărării a depins permanent de raportul dintre interesul păstrării suveranității naționale și recompensele determinate de o politică unică prin care să fie mai puternic reprezentate interesele comune europene față de cele ale SUA. Problemele întâmpinate în dezvoltarea PESC pot fi puse tocmai pe seama divergențelor de interese ale puterilor din cadrul UE pe subiecte majore de politică internațională.

---

<sup>1</sup> Wallace et al, 2005, pp. 17-18.

### Istoricul dezvoltării interguvernamentale a PESC

În continuare voi prezenta momente cheie din istoricul dezvoltării dimensiunii externe a UE, care ilustrează orientarea esențială interguvernamentală a acesteia.

Originile PESC/PESA pot fi identificate în Comunitatea Europeană de Apărare (1952), structura interguvernamentală creată la inițiativa franceză și concepută inițial ca modalitate de asigurare împotriva reapariției unei armate germane, și în proiectul Comunității Politice Europene, care nu a fost constituită, în mod paradoxal, datorită votului negativ din Parlamentul Franței.<sup>1</sup>

Prima organizație europeană de apărare comună a fost Uniunea Europeană Occidentale, un compromis guvernamental având la bază propunerile Marii Britanii. Eșecul constituirii unei comunități europene politice și de apărare a fost astfel însoțit de acapărarea funcției de apărare a Occidentului de către NATO (cu importante efective militare americane). Această situație va inhiba timp de decenii manifestarea Europei ca putere pe plan internațional, determinând plasarea statelor europene permanent sub umbrela americană, fiind mai degrabă protejate decât parteneri reali ai SUA pe plan militar. În această perioadă atitudinea Franței va oscila pe coordonatele reticentei față de renunțarea la suveranitate (sursa ezitărilor față de o cooperare politică europeană extinsă) și ale provocării vis-à-vis de hegemonia SUA (prilej de promovare a unei apărări europene comune).<sup>2</sup> Acesta este contextul în care are loc în 1970 lansarea treptată a Cooperării Politice Europene, proces în întregime interguvernamental, care determină

---

<sup>1</sup> Barbulescu, 2005, pp. 77-78.

<sup>2</sup> Wallace et al, *op.cit.*, pp. 407.

cooperarea guvernelor CE la nivelul politicii externe.<sup>1</sup> Disputa transatlantica asupra unor chestiuni legate in principal de conflictele din Orientul Mijlociu a reprezentat stimulenta dezvoltarii, chiar daca ezitante, a acestei cooperari.

Odata cu semnarea Tratatului de la Maastricht (1992) ia nastere Politica Externa si de Securitate Comuna a UE, avand drept scop definirea identitatii Uniunii in arena internationala prin intermediul unor politici externe si de securitate comune, care sa duca pe termen lung si la o aparare comuna; totusi secretariatul PESC isi desfasura activitatea in cadrul secretariatului Consiliului, deciziile fiind luate in Consiliu prin unanimitate, fapt ce sugereaza<sup>2</sup> clar ca avem de a face cu o politica interguvernamentala. Includerea PESC in TUE s-a realizat dupa negocieri si dezbateri cu numeroase controverse, existand pe de o parte pozitia franceza a transferului treptat al UEO si al capacitatilor militare ale acesteia dinspre NATO spre UE, si cea britanica a redefinirii UEO ca pilon european al NATO. In cele din urma UEO va deveni o organizatie de legatura intre UE si NATO, parte integranta a dezvoltarii UE.<sup>3</sup> Aceasta forma ambigua a PESC se va reflecta si in reactia greoaie a fortelor militare europene in cazul razboiului din fosta Iugoslavia, divergentele dintre polii principali de putere (Germania amenintand la un moment dat chiar cu o recunoastere unilaterala a Croatiei) reflectand limitele trasate de procedurile interguvernamentale activitatii PESC.

Tratatul de la Amsterdam (1997) prevedea ca Secretarul General al Consiliului sa indeplineasca si functia de Inalt Reprezentant al UE

---

<sup>1</sup> *Idem*, p. 409.

<sup>2</sup> Barbulescu, *op. cit.*, p. 225-227.

<sup>3</sup> Wallace et al, *op. cit.*, p. 413.

pentru PESC, ceea ce face ca Uniunea să poată să “vorbească cu o singură voce”<sup>1</sup>. Mister PESC era însă desemnat tot de către Consiliu și își desfășura activitatea sub mandatul acestei instituții interguvernamentale a UE. Războiul din Kosovo și unilateralismul american în gestionarea conflictului a reprezentat un nou impuls puterilor europene să treacă peste divergențe și peste ezitățile legate de punerea în comun a suveranității și să consolideze PESC/PESA, ajungându-se în 2003 ca PESA să își desfășoare prima operațiune militară, în Bosnia, prin Misiunea de Poliție a UE.<sup>2</sup> Totuși, invazia Americană din Irak va umbri aceste progrese, determinând o puternică ruptură în cadrul PESC, ilustrând faptul că această politică reprezenta încă doar un consens fragil între guvernele UE. Uniunea este scindată între poziția britanică de a sprijini SUA (chiar prin trimiterea de trupe) și opoziția franco-germană față de intervenție. Se remarcă din nou actualitatea jocului negocierilor dintre reprezentanții guvernelor (și ai intereselor) naționale în cadrul Consiliului, fiind evidentă vulnerabilitatea PESC ca instituție.

Dacă avem în vedere cel de-al treilea stadiu al construcției europene teoretizat de Moravcsik (edificarea instituțiilor ca garanții ale respectării angajamentelor reciproce de către state), putem concluziona că angajamentele luate și consfintite prin PESC sunt atât de ambigue și difuze încât permit puterilor europene o marjă de acțiune independentă extrem de extinsă. Cooperarea ajunge să se realizeze doar în situațiile în care interesele naționale ale puterilor relevante coincid, sau cele care acționează contrar propriilor interese sunt recompensate prin alte stimulente.

---

<sup>1</sup> Barbulescu, *op.cit.*, p.310.

<sup>2</sup> Wallace et al, *op. cit.*, p. 422.

### PESC si criza rachetelor din Iran

Planurile regimului radical din Iran de a-si construi capacitate de imbogatire a uraniului intretin suspiciunea comunitatii internationale vis-à-vis de intentia acestui stat de produce arme nucleare; criza a izbucnit in 2003 cand s-a descoperit ca Iranul desfasura un program nuclear secret de 18 ani, incalcand intelegerea cu Autoritatea Internationala pentru Energie Nucleara. In urma vizitei ministrilor de externe a celor mari trei puteri din cadrul UE (Germania, Marea Britanie si Franta), Iranul a acceptat sa suspende activitatile de imbogatire a uraniului, angajandu-se in acest sens prin semnarea unui Protocol Aditional la Tratatul de Non-Proliferare.

Alegerea presedintelui Ahmadinejad a dus insa la reluarea activitatilor nucleare, fapt perceput ca o sfidare la adresa integritii comunitati internationale; daca SUA iau in calcul orice fel de masura impotriva Iranului (inclusiv o eventuala interventie militara), pozitia UE este una mai moderata, fiind preferata o strategie bazata pe diplomatie si extinderea sanctiunilor economice. Aceasta pozitie comuna poate fi insa explicata nu atat prin existenta unei Politici Externe si de Securitate Comuna integrate, cat prin faptul ca Franta si Germania (doi dintre actorii statali majori din cadrul UE) impartasesc interese economice in Iran, interese ce ar fi amenintate de un potential conflict militar. Relatia dintre Germania si Iran dateaza inca din timpul lui Wilhelm al II-lea, atingand apogeul in perioada interbelica, atunci cand numele statului Persia a fost schimbat in Iran (insemnand tara arienilor). In perioada postbelica Iranul a importat masiv tehnologie



germana; relațiile economice dintre cele două state au continuat chiar și după revoluția islamistă, prilejuind chiar contradicții între Germania și SUA. Chiar și după ce introduce conceptual de „dialog critic” cu Iranul, Germania continuă să fie principalul partener comercial al acestui stat, cu prezente deja înradacinate ale colosilor industriali Krupp, Daimler sau Siemens. Franța are de asemenea relații economice importante cu Iranul, exporturile franceze în Iran totalizând în 2003 o valoare de peste 2 miliarde de euro; sunt prezente în Iran companii precum Renault, Citroën, Peugeot, Alcatel, Total Group. În acest context, având în vedere faptul că două dintre principalele trei puteri ale UE împartasesc ca interes național protejarea investițiilor în Iran, este evident că orientarea PESC în această chestiune prin activitatea lui Javier Solana este mult mai pasnică decât cea a SUA. Poziția UE pare a fi și în această chestiune de relații externe modelată de jocul intereselor puterilor majore.

### **Bibliografie**

1. Barbulescu, Iordan Gheorghe, *UE de la economic la politic*, Editura Tritonic, Bucuresti: 2005, pp. 74-79, 225-229, 308-311, 395-397.
2. Wallace, Helen, William Wallace si Mark. A. Pollack (coords). *Elaborarea politicilor in Uniunea Europeana*, Ed. Institutul European din Romania, Bucuresti, 2005, p. pp.17-19, p. 406-430.
3. <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=6528>
4. <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=6512>
5. <http://memrieconomicblog.org/bin/content.cgi?article=73>
6. <http://www.iht.com/articles/2007/10/08/news/sanctions.php>

## **Curtea Europeana de Justitie si problema legitimitatii**

*Stefan Pana*

ianuarie 2008

### **European Court of Justice and the Problem of Legitimacy**

**Abstract:** The Justice Court is one of the most important EU institutions. This institution has the last word regarding the juridical norms and treaties. More than that, the Court is one of the most visible institutions which can confer trust in the European project or can attract the consent on the EU citizen, having the role to watch over the observance of the European right. Its headquarters are in Luxemburg and it was founded in 1952 through The Paris Treaty. CEJ is formed of 27 judges, one from each state, from which are elected a President and 8 General Advocates.

**Keywords:** decision, ECJ, European law, justice, legitimacy, Maastricht, treaty.

**Abstract:** Curtea de Justitie este una dintre cele mai importante institutii ale UE. Aceasta institutie are ultimul cuvânt de spus cu privire la normele juridice și la intrarea tratatelor în vigoare. Mai mult decât atât, Curtea este una din institutiile vizibile care pot conferi încredere în proiectul european sau pot atrage asentimentul cetățenilor Uniunii, având rolul de a veghea asupra respectării dreptului european. Cu sediul la Luxemburg a fost înființată în 1952 prin Tratatul de la Paris. Curtea Europeana de Justitie este formată din 27 de judecatori, unul din fiecare stat membru, dintre care se alege și un Președinte al Curtii și 8 Avocați Generali.

**Cuvinte cheie:** decizii, CEJ, drept comunitar, justitie, legitimitate, Maastricht, tratat.

Dintre toate institutiile europene, Curtea de Justitie este una dintre cele mai importante sau cel puțin una dintre cele mai influente. De corectă ei funcționare pare să atarne întregul viitor al Uniunii Europene, deoarece această instituție are ultimul cuvânt de spus cu privire la normele juridice și tratatelor în vigoare. Mai mult decât atât, Curtea este una din instituțiile vizibile care pot conferi încredere în proiectul european sau, din contra, pot atrage asertimentul cetățenilor Uniunii. Este astfel importantă o privire de ansamblu a acestei instituții, și mai mult, a modului în care ea poate fi legitimată în fața celor peste 500 de milioane de cetățeni.

Curtea Europeană de Justitie reprezintă ramura juridică a Uniunii Europene, având rolul de a veghea asupra respectării dreptului european. Cu sediul la Luxemburg, Curtea a fost înființată în 1952 prin Tratatul de la Paris și primul ei rol era în cadrul Comunității Europene a Carburului și Oțelului. Odată cu crearea Comunității Economice Europene, prin Tratatul de la Roma, din 1957, Curtea de Justitie a primit noi atribuții, însă abia în 1965, prin semnarea Tratatului de la Bruxelles, prin care se reuneau cele trei comunități (Comunitatea Carburului și a Oțelului, Comunitatea Economică și Comunitatea Energiei Atomice), Curtea a început să funcționeze în maniera în care o cunoaștem astăzi.

Următorul pas important după semnarea acestor trei tratate a fost în anul 1992, odată cu semnarea Tratatului de la Maastricht care consacra oficial crearea Uniunii Europene. Acest tratat a avut o mare însemnătate pentru Curtea de Justitie deoarece a trasat o linie clară de acțiune pentru această instituție, plasând-o în al treilea pilon al noii create Uniuni. Astfel, în timp ce primul pilon se ocupa exclusiv de partea economică a Uniunii Europene, iar al doilea de latura politicii

externe și securitate, pilonul al treilea avea ca rol cooperarea în vederea prevenirii și luptei împotriva criminalității. În acest context, Curtea de Justiție acționa ca instituția principală a Uniunii Europene în probleme legate de respectarea dreptului comunitar.

Curtea Europeană de Justiție este formată din 27 de judecatori, unul din fiecare stat membru, dintre care se alege și un Președinte al Curtii și 8 Avocați Generali. Un aspect important al componentei Curtii este necesitatea ca membrii acesteia să fie total imparțiali în deciziile luate, ei nereprezentând în Plen țările de origine, ci întreaga Uniune ca ansamblu.

Pe lângă Curtea de Justiție, care veghează asupra respectării dreptului comunitar, precum și a Tratatelor și altor acte normative, mai există o Curte de Prima Instanță care se ocupă de plangerile înainte de către cetățeni sau state ale Uniunii împotriva anumitor decizii sau lipsei de intervenție a instituțiilor. În același timp, Curtea de Prima Instanță mai are jurisdicție în cazurile unor decizii ale instituțiilor europene unde această jurisdicție este acordată expres.

Mai există un al treilea tribunal, cel al Serviciilor Civile, care se ocupă exclusiv de problemele angajaților comunităților europene. Existența celor trei tribunale nu reprezintă o încercare de ierarhizare a jurisdicțiilor, ci mai degrabă o împărțire pe arii de competență.

O problemă importantă a Curtii este modul ei de funcționare. Procesul de luare a deciziilor este deosebit de complex și nu face obiectul acestei lucrări, în schimb două puncte importante trebuie marcate. Astfel, trebuie știut că deciziile Curtii de Justiție sunt executorii în teritoriul statelor membre și față de tribunalele internaționale, Curtea Europeană de Justiție poate avea și alți subiecți, în afara de state, cum ar fi cetățenii sau diferite instituții și organizații din interiorul Uniunii.

Aceste doua competente ofera Curtii un spectru foarte larg de activitate si responsabilitate.

Exista multe critici la adresa acestei institutii, cele mai notabile referindu-se la caracterul ei supranational, dreptul fiind una din caracteristicile cele mai importante ale suveranitatii statelor. In afara de aceasta problema, care se refera de fapt la intregul spirit al Uniunii Europene, exista si intrebari cu privire la legitimitatea Curtii. Mai exact, poate o singura institutie sa fie indreptatita de a decide pentru o populatie ca cea a Uniunii Europene, in continua crestere? Punctual, pe ce se bazeaza legitimitatea Curtii de Justitie?

Inainte de a exprima diferitele puncte de vedere in acest caz, trebuie stabilite anumite concepte, cum ar fi legitimitatea in cadrul european.

In termeni simpli, legitimitatea reprezinta acceptarea autoritatii de catre indivizi in virtutea unor legi. Trebuie notat faptul ca exista o diferenta intre legitimitate si obedienta. Legitimitatea provine din credinta indivizilor intr-o institutie, cum ar fi statul, si capacitatea acestei institutii de a-i proteja si actiona in favoarea lor. Obedienta, in schimb, isi are radacinile in violenta, fie ea fizica sau simbolica, fiind alimentata de frica de coercitie. Problema pusa aici este daca cetatenii Uniunii Europene accepta Curtea de Justitie ca un instrument menit sa-i protejeze si nu unul de care trebuie sa se teama. Astfel, pentru a fi legitima, Curtea Europeana de Justitie trebuie sa functioneze in baza unor legi stiute si acceptate de catre cetatenii Uniunii. Insa tocmai de aici provine problema; in urma unor studii realizate intre anii 1992 si 1993, in plina febra a tratatului de la Maastricht, Curtea avea un sprijin redus din partea populatiei, increderea in aceasta institutie fiind scazuta<sup>1</sup>. Acelasi sondaj releva ca doar 14,4% din cetatenii Uniunii

---

<sup>1</sup> Gibson, Caldeira, 1998, p. 64.

considerau ca vreo influență democratică asupra deciziilor luate în Parlamentul European. Există în acel moment un considerabil deficit de încredere în instituțiile europene, în general, care se reflectă și asupra Curții, poate mai mult chiar decât asupra altora. Și aceasta deoarece CEJ se bazează mult pe percepția publică, în principal din cauza lipsei unui sistem electoral în alegerea ei și aparentei lipse de legitimitate. Din acest punct de vedere, însă, putem să ne punem întrebarea dacă o instituție cum este Curtea Europeană de Justiție are nevoie de legitimitate, în strictul sens al cuvântului. Ea este numită, nu aleasă, astfel caracterul electoral nu există și nici un motiv pentru a se baza pe percepția publică. Ea este dependentă doar de instituțiile naționale care au propus judecătorii, iar această dependență încetează în momentul investiturii. Cu toate acestea, Curtea de Justiție este unul din instrumentele cele mai vizibile ale Uniunii Europene, rolul ei devenind din ce în ce mai semnificativ pentru procesul de integrare a statelor membre, de unde rezultă și nevoia ca aceasta să fie acceptată de către cetățeni.

Revenind la lipsa de încredere acordată instituțiilor europene în momentul semnării Tratatului de la Maastricht, principalul motiv pentru care aceasta era atât de pregnantă este transferul suveranității de la nivelul național la nivelul supranational, iar Curtea de Justiție reprezintă exemplul perfect de instituție supranatională care poate decide în contra legilor interne ale unui stat. Există multe puncte de vedere care consideră instituții supranationale, cum ar fi CEJ, ca fiind ineficiente deoarece încearcă să impună asupra statelor suverane un ritm de integrare pe care acestea nu sunt pregătite să și-l asume<sup>1</sup>. Pentru ca o astfel de instituție să funcționeze trebuie să existe o congruență a

---

<sup>1</sup> Mattli, Slaughter, 1998, p. 180.

intereselor europene și a celor naționale, fapt rar întâlnit la nivelul întregii Uniuni. Astfel, deciziile Curții deseori vor veni în contradicție cu legile și interesele statelor membre și pot crea disensiuni în cadrul Uniunii. Un aspect important este și crearea de precedente. Tribunalele naționale funcționează pe baza constituției și a legilor în vigoare, în cazul CEJ fiind vorba despre tratate, iar Curtea are dreptul interpretării acestor tratate după cum vede de cuviință. Aceste interpretări uneori vin în contradicție, cum a fost cazul celor două decizii privitoare la dreptul de muncă al persoanelor vârstnice.

În anul 2005, Curtea Europeană de Justiție a decis împotriva statului german care oferea contracte pe termen fix muncitorilor cu vârsta de peste 52 de ani. Această lege a guvernului german era menită să îi ajute pe muncitorii care se apropiau de vârsta pensionării pentru a nu rămâne fără un loc de muncă. CEJ a decis că această lege vine în contradicție cu principiul nediscriminării pe criterii de vârstă și trebuie abrogată. Pe aceeași bază, în 2007, Curtea de Justiție a decis în favoarea statului spaniol în instituirea unei vârste obligatorii de pensionare. Cu toate că principiul este același, eliminarea discriminării, interpretările diferite ale legilor au permis Curții să dea două decizii contradictorii, într-un anumit sens.

Întotdeauna va exista o tensiune în cadrul Curții pentru a nu da decizii contrare intereselor naționale, dar în același timp să mențină un grad de consistență legală. Mulți critici ai acestei instituții o acuză de a fi partinitoare în cazul intereselor marilor state. Astfel, prin Tratatul de la Roma din 1958 s-a încercat crearea unei piețe comune prin eliminarea graduală a taxelor de import până la 31 decembrie 1969. Același tratat crea o politică comună în domeniul agriculturii astfel încât inconsistențele la nivel național să fie suplinite prin reguli europene,



permițând liberul schimb între statele membre. La sfârșitul acestei perioade, însă, multe state nu au creat politici speciale pentru anumite produse de agricultură, ele fiind subiectul unor procese desfășurate în anii '70 la CEJ. Este cazul statului francez care a stabilit o taxă de import pentru banane în 1969, înainte de finalizarea procesului de eliminare a acestora. Compania Charmasson acuza statul francez că încalcă prevederile Tratatului de la Roma prin instituirea acestei taxe. Răspunsul oficial francez a fost că o organizație națională pentru reglementarea comerțului cu banane există deja când tratatul a fost semnat și, în viziunea lor, o astfel de organizație anulează prevederile referitoare la taxele comerciale. După lungi deliberări, CEJ a decis în favoarea statului francez, adăugând însă că taxele pot fi valabile doar până la finalizarea procesului de eliminare din 1969. Statul francez nu a trebuit să plătească daune companiei Charmasson pentru aceste taxe, însă organizația națională de reglementare trebuia să-și înceteze activitatea. O astfel de decizie a fost contestată și de anumiți comisari europeni și până la urmă s-a stabilit că organizațiile naționale de reglementare a comerțului pe arii specifice pot funcționa până în momentul în care va apărea o instituție europeană care să le preia sarcinile. Această decizie pare a fi fost luată de frică unor represalii din partea guvernului francez, care mai ignorase și înainte deciziile CEJ, dar de fapt ea dorea fortarea guvernelor naționale în a crea o politică comună pentru toate produsele de agricultură<sup>1</sup>.

Acesta este un bun exemplu pentru interpretarea largă a legilor și tratatelor europene în vederea „binelui comunitar”, însă inconsistențele de acest tip au permis multor critici să dispute corectitudinea deciziilor luate.

---

<sup>1</sup> Garrett, Kelemen, Schulz, 1998, p. 162.

Problematika legitimitatii Curtii Europene de Justitie, si consistentei deciziilor luate de acest for, este una veche, datand inca de la formarea institutiei, dar odata cu extinderea Uniunii Europene, aceasta prinde noi valente. Institutia juridica suprema a Uniunii se afla pe un teritoriu nou, ca instanta supranationala, si deciziile luate de aceasta pot crea precedente cu urmasi imposibil de anticipat, de unde si ingrijorarea fata de modul ei de functionare. Pentru a fi o institutie credibila, Curtea trebuie sa dea decizii impartiale, bazate doar pe dreptul european si nu pe interesele proprii ale statelor membre sau judecatorilor. In acelasi timp, deciziile nu pot fi luate in asemenea maniera incat statele sa nu le poata indeplini si in acelasi timp ele nu trebuie sa fie contrare interesului Uniunii. Acestea sunt motivele pentru care exista un puternic sentiment de scepticism cu privire la viitorul institutiei, iar cazurile instrumentate de aceasta sunt subiectul unor discutii aprige intre suporterii si criticii ei. Viitorul va decide daca poate exista o curte de justitie cu caracter supranational, daca Europa este pregatita pentru un astfel de experiment si este la latitudinea Curtii sa confirme asteptarile deoarece credibilitatea intregii Uniuni depinde de corecta functionare a fiecărei institutii in parte.

### **Bibliografie**

1. Garrett, Geoffrey, R. Daniel Keleman and Heiner Schulz. “The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in European Union”, in *International Organization*, vol. 52, No. 1. (Winter, 1998), pp. 149-176.  
<http://links.jstor.org/sici?sici=00208183%28199824%2952%3A1%3C149%3ATECOJN%3E2.0.CO%3B2-O>
2. Mattli, Walter and Anne-Marie Slaughter “Revisiting the European Court of Justice”, in *International Organization*, vol. 52, No. 1. (Winter, 1998), pp. 177-209  
<http://links.jstor.org/sici?sici=00208183%28199824%2952%3A1%3C177%3ARTECOJ%3E2.0.CO%3B2-F>
3. Gibson, James L. and Gregory A. Caldeira. “Changes in the Legitimacy of the European Court of Justice: A Post-Maastricht Analysis”, in *British Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1. (Jan., 1998), pp. 63-91.  
<http://links.jstor.org/sici?sici=00071234%28199801%2928%3A1%3C63%3ACITLOT%3E2.0.CO%3B2-1>

## **Deficitul democratic al PE din perspectiva constructivista**

*Simona Verives*

ianuarie 2008

### **The Democratic Deficit of PE in a Constructivist Perspective**

**Abstract:** The constructivist approach first appeared in the field of international relations. Constructivism is accentuating the role of constitutive theories as fundamentally distinct from the causal theories and the general character of interpretation as a instrument of knowing the constitutive theories. The EP is the only EU institution whose members are elected through a direct vote by each citizen of every member country. The direct vote gives it the largest legitimacy among all the EU institutions. The EP is considered the institution which represents the citizens of the member country and also a instrument crucial to the reduction of the democratic deficit.

**Keywords:** elections, constructivism, democratic deficit, legislative initiative, EP.

**Abstract:** Curentul constructivist a luat nastere in cadrul studiului relatiilor internationale. Constructivismul accentueaza rolul teoriilor constitutive ca fundamental distincte de teoriile cauzale si caracterul central al interpretarii ca instrument de cunoastere al teoriilor constitutive. Parlamentului European este singura institutie a Uniunii Europene ai carei membri sunt alesi prin vot direct de catre cetatenii fiecarui stat membru. Votul direct ii ofera si cea mai mare legitimitate dintre toate institutiile Uniunii. PE este considerata institutia care reprezinta cetatenii tarilor membre si prin care se incearca scaderea deficitului democratic.

**Cuvinte cheie:** alegeri, constructivism, deficit democratic, initiativa legislativa, PE.

Curentul constructivist a luat naștere în cadrul studiului relațiilor internaționale. Sistemul internațional este conceput din punct de vedere sociologic, relațiile dintre diferiții actori constituindu-se prin folosirea anumitor termeni subiectivi, cunoscuți doar într-un spațiu restrâns. Cunoașterea subiectivă ocupă un rol important în cadrul lumii sociale de la nivelul spațiului internațional, însă acest lucru poate fi afirmat și în spațiul Uniunii Europene. Oamenii implicați în procesele sociale și politice din cadrul Uniunii Europene vor reacționa diferit la anumiți stimuli, diferențele aparând în momentul în care același eveniment este perceput diferit de către două sau mai multe națiuni. De exemplu, Marea Britanie a perceput termenul de “constituție” ca un atac la suveranitatea națională și, de aceea, a luptat pentru schimbarea termenului cu cel de “tratată constituțional”. Ținând cont de faptul că Marea Britanie nu are o Constituție, nu putea permite ca Uniunea Europeană să își permită o asemenea încălcare a tradițiilor și cutumelor britanice. Dar, după cum spunea Francisco Adolfo Luzarraga<sup>1</sup>, cuvintele au o însemnătate secundară, principiul de bază fiind cel care contează. Dacă, pentru a se putea vota un act cu caracter constituțional, este necesar să se facă anumite compromisuri asupra termenilor folosiți, pentru ca toți actorii implicați să fie de acord, acest lucru va fi o pierdere minoră în comparație cu beneficiile aduse de documentul comun acceptat.

Conform constructivistilor, interacțiunile dintre actori, în cadrul UE fiind vorba de statele naționale, sunt cele care oferă sens relațiilor dintr-un anumit context social. Astfel, sistemul format de actorii din UE poate fi considerat un fapt social. Emile Durkheim definea faptul social ca fiind

---

<sup>1</sup> Francisco Adolfo Luzarraga este Decanul Facultății de Științe Politice și Sociologie din cadrul Universității Complutense din Madrid.

“orice fel de a face, fixat sau nu, capabil sa exercite asupra individului o constrangere exterioara; sau, inca, care este general in intinderea unei societati date, avand totusi o existenta proprie, independenta de manifestarile sale individuale.”(Durkheim, 2003: 51-52). Cu alte cuvinte, realitatea sociala exista doar in masura in care membrii UE o constientizeaza si o definesc ca atare, comunicand-o printr-un limbaj inteligibil tuturor.

In procesele politice in care exista posibilitatea ca statele sa-si defineasca propriile interese, fiecare stat membru se va ghida dupa reguli diferite, in functie de circumstante. De pilda, statele mari incearca prin tot felul de mijloace sa-si mentina puterea, care incepe sa se mai disipeze odata cu aderarea unor state mai mici. Statele mici, dimpotriva, fac tot posibilul pentru a avea un cuvânt de spus in cadrul proceselor politice, economice sau sociale. Pentru a avea sorti de izbânda, unele state recurg la asa-numitul potential de santaj, care se refera la masura in care numarul de voturi detinute de ele pot influenta decizia finala. Si e posibil sa se asocieze cu alte state mici pentru a putea obtine o putere mai mare. Bineinteles ca in astfel de intelegeri exista o multitudine de puncte de discutat, insa este o practica raspandita in institutiile in care exista relatii de interdependenta intre membri, in cazul nostru, cele 27 de state membre ale UE.

Constructivismul nu este o perspectiva incontestabila. Dupa cum sustine si Olivia Todorean:

„Desi una dintre cele mai viguroase critici la adresa constructivismului este eclecticismul lui metodologic – care include metode cantitative, calitative, pozitivistice, postpozitivistice sau combinarea lor sui generis -, in planul manierei de tratare a subiectelor, constructivismul accentueaza rolul teoriilor constitutive ca fundamentale distincte de teoriile cauzale si

caracterul central al *interpretării* ca instrument de cunoaștere al teoriilor constitutive, spre deosebire de *explicare*, proprie teoriilor cauzale.” (Todorean, 2006: 162).

Majoritatea criticilor care se aduc la adresa constructivismului se refera la faptul ca acesta incearca sa gaseasca o cale de mijloc a rezolvarii problemelor. In general, problema se pune folosind o logica binara: structura determina agentii sau agentii determina structura? Deoarece constructivistii incearca sa demonstreze ca structura si agentii detin modalitati de a se determina reciproc, cu alte cuvinte, o cale de mijloc, este foarte simplu sa apara critici din ambele extreme. Cei care eu incercat sa impace pe toata lumea au fost ostracizati din cele mai vechi timpuri.

Poate ca un dram de dreptate exista in aceste critici, insa desfiintarea completa a constructivismului este inadmisibila. In primul rand pentru ca are scopul de a schimba logica binara intr-una ternara, adica de a largi perspectiva asupra temelor. Iar in al doilea rand pentru ca, asa cum se stie, adevarul este intotdeauna undeva la mijloc.

Revenind la exemplul practic al Parlamentului European, acesta este singura institutie a Uniunii Europene ai carei membri sunt alesi prin vot direct de catre cetatenii fiecarui stat membru. Chiar daca sistemele electorale sunt diferite de la stat la stat si proportionalitatea reprezentarii nu poate fi aceeași pentru toti indivizii, PE este considerata institutia care reprezinta cetatenii tarilor membre si prin care se incearca scaderea deficitului democratic. Votul direct ii ofera si cea mai mare legitimitate dintre toate institutiile Uniunii.

Odata cu extinderea Uniunii Europene, Parlamentul European si-a extins atributiile, insa nu a reusit sa acopere acel deficit democratic despre care se tot vorbeste. Cetatenii europeni tot nu se simt

reprezentati, nu exista o opinie publica la nivel european, nu exista o societate civila la nivel european. Lipsa partidelor politice europene care sa reprezinte interesele si credintele indivizilor este inca o dovada a lipsei democratice. S-au format acele grupuri parlamentare, dar interesele statelor mari au dus la formarea a 2 poli, la un clivaj stanga – dreapta. Grupurile parlamentare cele mai importante din cadrul Parlamentului European sunt Partidul Popular European, cu tendinte crestin-democrate si Partidul Socialist European. Avand in vedere bogatia ideologiilor politice existente la nivelul tuturor statelor Uniunii, un asemenea spectru politic este extrem de restrans. Daca indivizii din statele membre nu se considera bine reprezentati, acestia isi vor arata nemulțumirea prin absenteismul electoral, aceasta fiind una din putinele modalitati de nesupunere civica posibile in “societatea europeana”.

Conform lui Iordan Barbulescu, “Cresterea competentelor normative si bugetare poate fi apreciata ca exprimand progresivitatea integrarii europene, cadrul competential al PE putand fi inteles ca un autentic 'barometru' al procesului de integrare pe ansamblul sau.”(Barbulescu, 2007: 129)

Cu alte cuvinte, daca luam in calcul procesele economice si politice de la nivelul PE, putem emite anumite opinii privind gradul in care s-au integrat noile state care au aderat. Pentru ca procesul de integrare sa fie unul mai usor, s-a avut in vedere principiul flexibilitatii. “Flexibilitatea inseamna asigurarea acelu cadru institutional care permite forme de cooperare si integrare intarite intre statele ce doresc sa progreseze cu viteza mai mare in realizarea obiectivelor Tratatului. Important este ca aceasta formula trebuie aplicata doar atunci cand s-au epuizat toate



posibilitatile ca respectiva masura sa fie adoptata de catre toate statele membre”(Barbulescu, 2005: 339-340).

Alegerile electorale sunt considerate a fi un indicator al democratiei. Desi alegerile pentru Parlamentul European ar trebui sa fie considerate extrem de importante de catre cetatenii statelor membre deoarece reprezinta singura modalitate prin care acestia participa la procesul democratic, aceste alegeri suscita foarte putin interes, iar prezenta la urne este foarte scazuta. In majoritatea tarilor in care s-au organizat alegeri europarlamentare pentru prima oara, procentul alegatorilor nu a depasit 20%. Abia cu alegerile urmatoare, cetatenii au inceput sa devina constienti de drepturile si indatoririle aferente functiei de cetatean al Uniunii Europene. O alta problema a primelor alegeri pentru Parlamentul European il reprezinta campaniile electorale. Dupa cum s-a putut observa si in cazul Romaniei, majoritatea temelor abordate de catre candidati au fost cele cu specific national datorita lipsei de experienta in spatiul european.

Initiativa legislativa are doar Comisia Europeana, iar relatia dintre PE si Consiliu este reprezentata prin mecanismul co-deciziei si, in domenii mai importante, prin aviz consultativ. Cu alte cuvinte, PE isi poate da cu parerea in privinta anumitor materii, inasa nimeni nu garanteaza ca acea parere va conta intr-un fel sau altul. La prima vedere, ar putea parea ca institutiile Uniunii Europene au fost alcatuite de asa maniera incat cetatenii statelor membre sa aiba posibilitatile cele mai restranse de a-si influenta propriul destin. Ceea ce se discuta la nivel european este mai mult perspectiva statelor, si nu a cetatenilor. Cateodata, este posibil ca acestea doua sa nu fie sinonime.

Alte cauze ale deficitului democratic sunt imposibilitatea PE de a elimina Consiliul din cadrul procesului legislativ si faptul ca PE nu are

dreptul de a initia propuneri legislative. Dacă inițiativa legislativă ar putea veni și din partea Parlamentului European, adevăratul spirit democratic ar putea fi exemplificat în practică.

Însă, până în momentul în care Parlamentul European, cu alte cuvinte reprezentantul cetățenilor statelor membre ale UE, va deține dreptul de inițiativa legislativă, ar trebui să încercăm să minimizăm acest deficit democratic prin metode punctuale, contextuale.

### **Bibliografie**

1. Barbulescu, Iordan Gheorghe, *Uniunea Europeana de la economic la politic*, Bucuresti, Editura Tritonic, 2005.
2. Barbulescu, Iordan Gheorghe, *Sistemul institutional*, Bucuresti, Editura Tritonic, 2007.
3. Durkheim, Emile, *Regulile metodei sociologice*, traducere de C. Sudeteanu, Filipestii de Targ, Editura Antet, 2003.
4. Todorean, Olivia. „Constructivismul in Relatiile Internationale”, in Miroiu, Andrei, si Radu Sebastian Ungureanu (coords), *Manual de relatii internationale*, Iasi, Editura Polirom, 2006.