

Uniunea Europeană și societatea civilă. România unde se află?¹

de Andrada-Luisa BARAȚĂ

The EU and the Civil Society. Romania Where Does It Stand?

Abstract. The Treaty of Lisbon adds a new dimension to the legislative process in the European Union through what is called the Citizens' Initiative. Trying to decrease the democratic deficit with which the European Union is confronted with, the Citizens' Initiative implies that a mature and responsible European civil society should arise along with an European public sphere. The main question of my article is how Romania's civil society would handle this challenge and how would it cope with the role of a partner at a European level. First of all, I would like to make a short analysis of the civil society at the European level. Second, I shall take into account the civil society as it is presented in Romania, describing how it acted during the process of integration to the European Union. Last but not least, I shall approach from a theoretical perspective this new provision in the Treaty of Lisbon, trying to answer the question whether a European civil society would decrease the democratic deficit or not.

Keywords: Lisbon Treaty, Citizens' Initiative, civil society, democratic deficit

Rezumat. Tratatul de la Lisabona adaugă o nouă dimensiune procesului legislativ al Uniunii Europene prin ceea ce se numește *inițiativa cetățenească*. Încercând să micșoreze deficitul democratic cu care se confruntă Uniunea Europeană, Inițiativa Cetățenească presupune ca o societate civilă europeană matură și responsabilă să se dezvolte odată cu sfera publică europeană. Principala întrebare discutată în articolul meu este dacă societatea civilă din România va face față acestei provocări și cum va profita de rolul de partener la nivel european. În primul rând, voi face o scurtă analiză a societății civile la nivel european. În al doilea rând, voi lua în considerare societatea civilă existentă în România și voi descrie modul în care a acționat pe perioada procesului de integrare la Uniunea Europeană. În final, voi aborda dintr-o perspectivă teoretică această nouă prevedere a Tratatului de la Lisabona, încercând să răspund la întrebarea dacă societatea civilă europeană poate scădea deficitul democratic sau nu.

Cuvinte cheie: Tratatul de la Lisabona, Inițiativa Cetățenească, societate civilă, deficit democratic.

¹ Lucrarea a fost prezentată în cadrul celei de-a VII-a Conferințe anuale Jean Monnet (13-14 mai 2011, Centrul de Excelență Jean Monnet în Studii Europene), cu prilejul „Săptămânii Europene” organizate de Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași.

Introducere

Începând cu anii '90, deficitul democratic cu care se confruntă Uniunea Europeană a devenit o problemă de actualitate pentru factorii decidenți la nivel european. Până în prezent, încercările de a soluționa această problemă s-au limitat la discuții de natură teoretică, implicarea reprezentanților societății civile în trasarea unei direcții de acțiune¹, fără a se ajunge la un rezultat concret.

Tratatul de la Lisabona reprezintă, în opinia mea, un pas înainte în acest sens, prin introducerea Inițiativei Cetățenești. Acest nou instrument legislativ, adoptat de către Parlamentul European și Consiliu², prevede posibilitatea înaintării de propuneri legislative din partea cetățenilor Uniunii Europene către Comisia Europeană. *Inițiativa Cetățenească* presupune că un număr de minim 1 milion de cetățeni europeni, din cel puțin un sfert din țările membre, au posibilitatea de a înainta către Comisie propuneri legislative care se încadrează în competențele sale. Un comitet al cetățenilor format din cel puțin 7 membri cu cetățenie europeană, din state diferite, are la dispoziție un an pentru a strânge semnăturile necesare, semnături ce vor fi certificate de către autoritățile competente din cadrul statelor membre. Comisia va avea la dispoziție 3 luni pentru a analiza propunerea și pentru a decide cum va acționa.

Totuși, acest nou instrument nu va putea fi folosit eficient fără crearea unei societăți civile europene puternice și a unui spațiu public european care să faciliteze schimbul de informații și dezbaterile între cetățeni, reprezentanții lor și reprezentanții europeni.

O primă problemă cu care mă confrunt în demersul meu este aceea de a defini spațiul public și cu precădere societatea civilă. Definițiile pe care le voi folosi sunt cele care sunt acceptate la nivelul discursului european.

Spațiul public reprezintă o arie care nu face parte din stat, ci este relevantă din punct de vedere public, unde discuțiile se realizează în domeniul public și ale cărui caracteristici cheie sunt instrumentele folosite în dezbaterile politice: caracterul oratoric public și raționalitatea. Un spațiu public european ar consta într-un spațiu de comunicare care să transmită input-ul și cerințele cetățenilor într-un proces de luare a deciziei care transcende granițele naționale³.

¹ Vezi Comisia Europeană *White Paper of Governance*, 2001.

² Nr. 211/2011 adoptat la 16 februarie 2011, care intră în vigoare la 1 aprilie 2012.

³ Donatella della Porta și Manuela Caiani, *Social Movements and Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 44.

Societatea civilă reprezintă, conform definiției oferite de Comitetul Economic și Social, ‘structurile organizaționale ai căror membri servesc interesul public prin discuții și funcționează ca mediatori între autoritățile publice și cetățeni’¹. Urmărind această definiție, în cadrul societății civile putem încadra: sindicatele, ONG-urile, asociațiile profesionale, grupurile de interese etc.

În continuare voi face o analiză a reprezentanților societății civile care acționează la nivel european și a modului cum aceasta interacționează cu factorii politici europeni.

Societatea civilă la nivel european

Necesitatea dezvoltării unei societăți civile la nivel european este în strânsă legătură cu schimbarea modului în care democrația este percepută, din dorința de a adopta modelul guvernării participative.

Pentru a înțelege mai bine ce înseamnă guvernarea participativă și cum aceasta poate fi analizată, în cele ce vor urma voi descrie cele patru dimensiuni cheie ale acesteia, așa cum sunt identificate de Ingmar von Homeye. Toate aceste dimensiuni pot fi europenizate dacă implică, reacționează sau se adresează instituțiilor europene sau problemelor de elaborare a politicilor europene.

- *Mobilizarea*: privește gradul în care actorii non-statali (ONG-uri, sindicate, partide politice) mobilizează resursele ca răspuns la activitățile sau provocările europene;
- *Comunicarea politică publică și dezbateră*: apar cu precădere în mass-media, dar pot fi și alte forme de contestare publică;
- *Gradul de vizibilitate a luării deciziilor*: oportunitatea pentru actorii non-statali și cetățeni de a obține și de a oferi informații în cadrul procesului de luare a deciziei la nivel european prin intermediul instituțiilor europene și a statelor membre;
- *Capacitatea de răspuns (responsiveness)*: se referă la gradul la care factorii decizionali reușesc să adapteze pozițiile și cererile actorilor sociali.²

¹ Rebekka Goehring, “Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation” în *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy* (Londra: Europa Publications, 2002), 120.

² Ingmar von Homeye, „Participatory governance in the European Union” în *Democracy in the European Union Towards the emergence of a public sphere* (New York: Routledge, 2006), 44-45.

În plus este necesar să luăm în considerare factorii care pot influența intensitatea guvernării participative europene. Patru dintre acești factori au o importanță crescută în demersul de față și anume:

- Nivelul comun de afectare (*affectedness*) la nivel pan-european;
- Gradul de încorporare (*embeddedness*) a actorilor non-statali în mediul lor național, măsurat prin numărul și calitatea legăturilor create între ei și cu actorii statali;
- Întinderea la care puterile și competențele au fost transferate la nivel european;
- Regulile de luare a deciziei la nivel național și european.¹

Discursul la nivel european este în continuare dominat de actorii instituționali, actorii societății civile încadrându-și rareori obiectivele și problemele ca fiind de natură europeană².

Se poate observa, totuși, o europenizare a mișcărilor sociale naționale. Cât privește acest proces, la nivelul discursului public și din mass-media se pot observa patru direcții în ceea ce privește problemele europene, combinând scopul teritorial al reclamantului cu cel al țintei:

- Într-o *politică supranațională* totală, toate cererile importante sunt făcute de partidele politice europene, grupurile de interese, mișcările sociale și alți actori colectivi care ținesc instituțiile europene;
- Discursul public național poate fi de asemenea europenizat atunci când actorii europeni exercită o *presiune transnațională* intervenind în discursul național public, criticând politicile naționale și ducând o propagandă a integrării europene;
- *Adaptarea internă (domestication)*, atunci când Uniunea Europeană sau politicile sale sunt cel mult țintele indirecte ale reclamanților domestici, ținta directă rămânând în continuare statele.
- *Externalizarea*, atunci când ținta directă a mobilizării și comunicării actorilor naționali este Uniunea Europeană.³

Se mai pot observa totuși cazuri de europenizare prin *supranaționalizare*, prin care mișcările sociale și ONG-urile din diferite state membre protestează împreună împotriva Uniunii Europene, formându-se astfel o identitate europeană care se dezvoltă încet prin

¹ Ibid Homeye 2006, 45.

² Ibid Caiani, della Porta 2009, 47.

³ Ibid., 51.

contacte între organizații similare din diferite țări europene sau prin forme de solidaritate mutuală împotriva Uniunii¹.

Nu pot fi trecute cu vederea problemele cu care societatea civilă se confruntă la nivel european. În primul rând, canalele de acces la nivel european sunt constrânse de caracteristici instituționale precum responsabilitatea electorală limitată, selectivitatea tradițională în consultare reprezentativă a diferitelor interese și accentul pe expertiză. În al doilea rând, incluziunea la nivel european este selectivă și doar puține organizații ale societății civile, mari și bine structurate, au primit acces la organizațiile supranaționale, deși doar cu caracter informal. În al treilea rând, organizațiile mișcărilor sociale² sunt în general rețele slabe și cu puțin personal³.

Cât privește instituțiile europene, Comisia este cea care a stabilit contacte mai solide cu reprezentanții societății civile, având în acest sens deschis un registru al reprezentanților grupurilor de interese⁴. Mai mult, Comisia ține întâlniri bianuale cu toate ONG-urile implicate în platforma socială și ține întâlniri frecvente cu 'grupul celor 8', un grup de mediu, plus diferite grupuri de experți⁵.

Societatea civilă la nivel național

În această parte a lucrării doresc să-mi îndrept atenția către societatea civilă din România, asupra modului în care ea a reacționat în perioada aderării la Uniunea Europeană și cum a soluționat două probleme de interes public, respectiv proiectul de amplasare a parcului turistic Dracula Park lângă Sighișoara și problema mineritului la Roșia Montană.

Conform unui studiu realizat de Umut Korkut, deși au existat mijloacele structurale care să faciliteze dialogul social, în practică aceste structuri au fost departe de a fi eficiente și prin urmare dialogul nu a fost unul substanțial⁶.

¹ Ibid., 53.

² Printre care voi aminti de: Platform of European Social NGOs, European Anti-Poverty Network, Human Rights Contact Group, European Migrant Forum, European Network of Woman.

³ Ibid Caiani, della Porta 2009, 86-87.

⁴ Până în prezent sunt înscrși 3895 de reprezentanți, repartizați în diferite categorii și subcategorii.

⁵ Ibid Caiani, della Porta 2009, 88.

⁶ Umut Korkut, „The European Union and the Accession Process in Hungary, Poland and Romania: Is There a Place for Social Dialogue?”, *Perspectives on European Politics & Society* 3(2002), 298.

Important este de subliniat faptul că negocierile privind aderarea au fost de așa natură încât dialogul social nu era necesar decât în perioada adoptării aquis-ului comunitar. Uniunea Europeană a subliniat importanța implicării societății civile tocmai în această etapă, pe de o parte deoarece era facilitată implementarea, iar pe de altă parte se întărea dialogul social la nivel național¹.

Cât privește natura dialogului social și implicarea societății civile în perioada aderării, o primă expertiză a fost oferită de către Comisie. Astfel, deși existau dispozițiile legale, mare parte din legislație a fost adoptată fără o consultare adecvată cu partenerii sociali. Mai mult, deși exista structura necesară unui dialog social, nu i s-a acordat o atenție suficientă, iar capacitatea Guvernului de a monitoriza aceste structuri trebuia îmbunătățită. În plus, Guvernul trebuia să ajute partenerii sociali să-și dezvolte capacitățile pentru a putea juca un rol activ pe plan european².

Studiul realizat de către Korkut arată care era opinia societății civile din România privind procesul de aderare. Astfel, deși în general grupurile de interese s-au declarat satisfăcute de atitudinea guvernării privind participarea acestor grupuri în procesul de luare a deciziei, existau totuși anumite nemulțumiri. În primul rând, cele privind inexistența unui cadru instituțional și legal pentru reprezentarea intereselor. În al doilea rând, procesul dialogului social a suferit datorită atitudinii inconsistente a guvernării sau a partidelor politice, deoarece pe de o parte, guvernarea nu a respectat implicațiile acordului social, iar pe de altă parte partidele politice au apelat grupurile de interese doar înainte de alegeri³.

Societatea civilă din România după 1989 poate fi caracterizată de preferința pentru rețele informale și neîncrederea în organizațiile formale, lipsuri materiale, demoralizare publică, neîncrederea în instituțiile domestice și lipsa suportului din partea statului⁴. Situația s-a perpetuat și la începutul anilor 2000, ONG-urile din România suferind în continuare datorită capitalului uman și financiar slab, majoritatea fiind active doar la nivel local, doar puține activând la nivel regional, național sau internațional, iar cele mai multe implicându-se doar în proiecte minore⁵.

Cât privește soluționarea celor două probleme, amplasarea parcului turistic Dracula Park lângă Sighișoara și mineritul cu cianură la Roșia Montană, societatea civilă s-a lovit tocmai de piedicile enunțate anterior.

¹ Ibid., 300-301.

² Ibid., 314-315.

³ Ibid., 304-305.

⁴ Cristina Elena Parau, „Impaling Dracula: How EU Accession Empowered Civil Society in Romania”, *West European Politics* 32(2009), 121.

⁵ Ibid.,

Rezolvarea lor s-a produs prin intervenția factorilor externi și prin temerea Guvernului ca situația creată să nu afecteze negocierile de aderare la Uniunea Europeană. În cazul Dracula Park, organizațiile internaționale care s-au implicat și au sprijinit actorii naționali (Pro Patrimonio Trust) au fost în primul rând Minai Eminescu Trust, patronat de prințul Charles al Marii Britanii, UNESCO, ecologiștii germani care au inspirat primul proiect „Sustainable Sighișoara”, parlamentul european al verzilor Mercedes Echerer care a făcut lobby la Comitetul de Cultură al Parlamentul European¹. În cazul Roșiei Montane², organizația Alburnus Maior a primit la rândul său un important sprijin internațional. Prima care a sprijinit organizația a fost jurnalista de la *The Ecologist*, Stephanie Roth, care i-a sprijinit în realizarea unei campanii de protest pe model occidental, căreia i-au urmat Greenpeace, CEE Bank Watch, MinigWatch Canada, precum și statul maghiar care se temea de un potențial dezastru ecologic ca cel de la Baia Mare din 2001³.

Astfel, organizațiile internaționale au învățat actorii naționali cum să ducă campanii de protest eficiente și poate cel mai important, i-au făcut conștienți de drepturile de care dispun într-un stat democratic: să obțină informații de interes public de la stat, să-și exprime punctele de vedere, să pună în discuție deciziile autorităților, să-i facă răspunzători pe oficiali de deciziile lor și să comunice comunității internaționale problemele cu care se confruntă⁴.

Societatea civilă și deficitul democratic

Așa cum am enunțat la începutul lucrării, problema deficitului democratic a început să fie o chestiune de actualitate la începutul anilor '90. Până în prezent s-au trasat mai multe posibile rezolvări, dar cele care prevalează și oferă o bază solidă sunt cele atestă necesitatea unei implicări active a societății civile, prin trecerea la o democrație de tip participativ.

Caracterul instrumental al democrației participative se bazează pe ideea conform căreia includerea tuturor actorilor interesați ar duce la un sistem eficient și ar contribui la creșterea nivelului general de legitimitate⁵. Cei care susțin ideea conform căreia implicarea societății civile la nivel european ar scădea deficitul, aduc următoarele argumente în sprijinul lor:

¹ Ibid., 125-127.

² Acest caz nu este încă soluționat, încercările societății civile de a stopa acest proiect continuă și în prezent.

³ Ibid 129-131.

⁴ Ibid., 131.

⁵ Sabine Saurugger, „Interest Groups and Democracy in the European Union”, *West European Politics* 31(2008), 1276.

- Societatea civilă ar putea să ajute la îmbogățirea input-ului procesului de luare a deciziei al Uniunii Europene și, astfel, să consolideze calitatea politicilor și realizarea lor efectivă;
- În calitatea sa de agent al socializării politice, societatea civilă ar duce la creșterea eficienței a democrației participative, iar ca agenți ai educației politice, activitatea acesteia ar facilita participarea cetățenilor la noile structuri politice care evoluează în cadrul Uniunii Europene;
- Societatea civilă ar putea dezvolta sfera publică europeană, oferind atât resursele în educarea cetățenilor în ceea ce privesc chestiunile europene, cât și crearea unei platforme publice de deliberare în efortul de a trezi opinia publică europeană;
- Prin intermediul societății civile, factorii decidenți ar primi o imagine precisă a adevăratelor interese ale cetățenilor¹, deoarece aceasta se află cel mai aproape de cetățeni.

Există de asemenea și critici la această perspectivă, punând la îndoială abilitatea dialogului social european de a juca un rol constructiv în raport cu deficitul democratic. În primul rând, criticii afirmă că acest proces elimină rolul Parlamentului European, micșorând, astfel, democrația reprezentativă și făcând acest proces să fie unul neadecvat. În al doilea rând, consolidarea dialogului social ar duce la legitimarea Uniunii Europene doar dacă partenerii sociali ar fi la rândul lor reprezentativi și ar funcționa democratic². Și tocmai aici este problema, deoarece rareori organizațiile societății civile au o structură internă democratică³.

O altă problemă cu care se confruntă societatea civilă la nivel european este dependența acesteia de fondurile acordate de Uniunea Europeană⁴, ceea ce pune sub semnul întrebării independența acesteia și capacitatea ei de a reprezenta concret interesele cetățenilor.

Concluzii

Dacă la nivel european, societatea civilă pare să joace un rol din ce în ce mai important, devenind un partener social pentru instituțiile europene, din păcate același lucru nu se poate spune și în cazul României. Astfel, revenind la tema principală a lucrării de față și anume, ce rol ar juca societatea civilă din România la nivel european, temerea mea este că,

¹ Faina Milman-Sivan, „Representativity, Civil Society, and the EU Social Dialogue: Lessons from the International Labor Organization”, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 16(2009), 322-323.

² Ibid., 323

³ Ibid Saurugger 2008, 1278

⁴ Jan W. van Deth, „The ‘Good European Citizen’: Congruence and Consequences of Different Points of View”, *European Political Science* 8(2009), 178.

fără un ajutor și un dialog intens cu partenerii europeni, aceasta ar eșua în fața provocării pe care Inițiativa Cetățenească ar aduce-o.

Chiar dacă există numeroase piedici în realizarea unei societăți civile europene puternice și crearea unui spațiu public de dezbateri, necesitatea lor este de necontestat. Pentru ca societatea civilă să poată fi asociată procesului decizional european este nevoie de includerea acesteia în aparatul instituțional al Uniunii Europene¹. Tocmai aici intervine rolul instituțional al Inițiativei Cetățenești, prin care acest deziderat poate fi atins, existând o relație de interdependență între societatea civilă europeană, spațiul public european și Inițiativa Cetățenească.

Referințe bibliografice

1. Caiani, Manuela și Donatella della Porta, *Social Movements and Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
2. Goehring, R. „Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation” Capitolul 7 în *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*. Londra: Europa Publications, 2002. 118-138.
3. Korkut, Umut. „The European Union and the Accession Process in Hungary, Poland and Romania: Is There a Place for Social Dialogue?”. *Perspectives on European Politics & Society* 3(2002): 297-324.
4. Milman-Sivan, Faina. „Representativity, Civil Society, and the EU Social Dialogue: Lessons from the International Labor Organization”. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 16(2009): 311-337.
5. Parau, Cristina Elena. „Impaling Dracula: How EU Accession Empowered Civil Society in Romania”. *West European Politics* 32(2009): 119-141.
6. Saurugger, Sabine. „Interest Groups and Democracy in the European Union”. *West European Politics* 31(2008): 1274-1291.
7. Van Deth, Jan W. „The ‘Good European Citizen’: Congruence and Consequences of Different Points of View”. *European Political Science* 8(2009): 175-189.
8. von Homey, I. „Participatory governance in the European Union” Capitolul 3 în *Democracy in the European Union Towards the emergence of a public sphere*. New York: Routledge, 2006. 43-79.

¹ Ibid Saurugger 2008, 1279

9. Registrul reprezentanților grupurilor de interese, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do> (accesat 7 Mai, 2011).
10. The European Citizens Initiative, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm (accesat 7 Mai, 2011).

Serviciul European de Acțiune Externă – spre o voce unică a Uniunii Europene?¹

de Ioana BORCAN

The European External Action Service - Towards a Single EU Voice?

Abstract. In early 1990, the former Belgian Prime Minister Marc Eyskens metaphorically described the European Communities as „an economic giant, political dwarf and military worm”. However, the European Union’s economic power has the potential to influence the political behaviour of states and international organizations. Therefore, this paper aims to investigate in which degree the new institution formed through the Treaty of Lisbon – the European External Action Service, can contribute to the transformation of European Union’s economic power in political power, and to what extent it can lead to a real increase in efficiency and consistency when it comes to the Common Foreign and Security Policy.

Keywords: Lisbon Treaty, European External Action Service, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Common Foreign and Security Policy

Rezumat. La începutul anilor '90, fostul prim ministru belgian Marc Eyskens descria metaforic Comunitățile Europene ca un „gigant economic, pitic politic și vierme militar”. Cu toate acestea, puterea economică a Uniunii Europene are potențial de influențare a comportamentului politic al statelor și organizațiilor internaționale. De aceea, scopul acestei lucrări este să investigheze în ce măsură noua instituție formată prin Tratatul de la Lisabona – Serviciul European de Acțiune Externă, poate contribui la transformarea puterii economice a Uniunii Europene în putere politică și poate duce la o creștere reală a eficienței și consistenței când vine vorba de Politica Externă și de Securitate Comună.

Cuvinte cheie: Tratatul de la Lisabona, Serviciul European de Acțiune Externă, Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Politica Externă și de Securitate Comună.

¹ Lucrarea a fost prezentată în cadrul celei de-a VII-a Conferințe anuale Jean Monnet (13-14 mai 2011, Centrul de Excelență Jean Monnet în Studii Europene), cu prilejul „Săptămânii Europene” organizate de Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași. În cadrul acestui eveniment, lucrarea studentei Ioana Borcan a obținut mențiune.

Introducere

În anul 2009, un membru al Parlamentului European – creștin-democratul german Elmar Brok, a afirmat că își dorește ca Uniunea Europeană să devină „Global player, not just a global payer”¹. Uniunea Europeană este un actor economic important pe scena globală, și are nevoie să devină un actor important și din punct de vedere politic, fapt ce ar contribui de asemenea și la sporirea puterii economice. Cu scopul acesta a fost schițat Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE). Se spune că formarea SEAE rezolvă și o mai veche dilemă lansată de fostul secretar de stat al Statelor Unite, Henry Kissinger. Acesta a întrebat la un moment dat pe cine ar trebui să sune din partea Uniunii Europene, cu care să poată vorbi în numele acestei organizații, însă la acel moment nu i s-a putut oferi un răspuns. Dacă ar fi întrebat astăzi, răspunsul ar fi fost – Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate (Lady Catherine Ashton) sau membrii corpului diplomatic al SEAE.

Crearea Serviciului European de Acțiune Externă reprezintă una dintre cele mai importante schimbări prevăzute în Tratatul de la Lisabona. Scopul său este de a face din acțiunile pe plan extern ale Uniunii o politică mai coerentă și mai eficientă, pentru a spori astfel influența UE în lume.² Oficial, SEAE a luat ființă pe 1 decembrie 2010 și este condus de Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, ce coordonează politica externă și de securitate comună a Uniunii. De facto, acesta nu este încă funcțional întrucât configurația personalului său nu este definitivată. Prin urmare, va putea deveni complet funcțional abia în câțiva ani, pentru ca ulterior să poată veni în completarea acțiunilor inițiate de către Înalțul Reprezentant. Structura acestui nou organism instituțional se aseamănă cu cea a unui minister de externe național, având un sediu central la Bruxelles și delegații UE în state terțe și pe lângă organizațiile internaționale. Cu toate acestea, trebuie specificat faptul că SEAE nu înlocuiește serviciile diplomatice sau consulare ale statelor membre, ci este menit să le completeze pe acestea.

Funcții

În ceea ce privește atribuțiile și funcțiile acestei instituții nou formate, se remarcă faptul că trebuie să ofere sprijinul necesar tuturor demersurilor inițiate de către Înalțul Reprezentant, indiferent de mandatul pe care

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20091023STO63115&language=EN> (accesat la data de 03.02.2011, ora 13:40)

² http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm (accesat la data de 03.02.2011, ora 13:45)

acesta îl exercită. Astfel, Serviciul European de Acțiune Externă trebuie să ofere:

- Asistență în îndeplinirea de către Înalțul Reprezentant a mandatului de coordonare a Politicii Externe și Securitate Comună, în elaborarea de propuneri pentru îmbunătățirea acesteia, precum și în asigurarea coerenței acțiunilor europene pe plan extern;
- Asistență la îndeplinirea funcției de Președinte al Consiliului Afaceri Externe, fără a aduce prejudicii competențelor deținute de către Secretariatul General al Consiliului;
- Asistență în exercitarea funcției de Vice-Președinte al Comisiei.

De asemenea, SEAE este menit să ofere Președinților Consiliului European și Comisiei, precum și Comisiei în ansamblu ajutorul necesar în ceea ce privește aspectele referitoare la politica externă a Uniunii Europene.¹

Aastă instituție autonomă a Uniunii Europene trebuie să asigure o coerență între diversele acțiuni externe ale Uniunii, cât și între acestea și celelalte politici. SEAE trebuie să aibă grijă ca programele de acțiune externă să îndeplinească obiectivele pentru acțiune externă incluse în Articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană, și ca acestea să respecte politica de dezvoltare a UE înscrisă în Articolul 208 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene. Pe lângă acestea, Serviciul trebuie să promoveze și atingerea obiectivelor cuprinse în Consensul European pentru Dezvoltare, și în Consensul European privind Ajutorul Umanitar.²

Componență

În ceea ce privește componența Serviciului European de Acțiune Externă, la data de 1 ianuarie 2011 a început în mod oficial transferul de personal dinspre Consiliu și Comisie în cadrul Serviciului. Acest demers presupune transferarea a 1643 de funcționari europeni permanenți pentru ca SEAE să ia ființă în adevăratul sens al cuvântului. Din partea Comisiei, cei mai mulți funcționari transferați sunt cei ce formau Directoratul General Relații Externe (DG RELEX), care va înceta să mai existe cu această ocazie. De asemenea, vor fi transferați și o parte din funcționarii Directoratului General pentru Dezvoltare (DEV), iar ceea ce va mai rămâne se va uni cu Directoratul General – Programe pentru

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>
(accesat la data de 05.02.2011, ora 13:20)

² Idem nota anterioară.

Cooperare Externă (AIDCO) pentru a forma DG Cooperare pentru Dezvoltare (DEVCO). Din cadrul Secretariatului Consiliului vor fi transferați o parte din cei care lucrează pentru Directoratul General Afaceri Externe și Politico-Militare.¹ Pe de altă parte, funcționarea curentă a instituției va fi realizată de către o echipă de patru oficiali de rang înalt: un secretar general executiv, asistat de doi secretari generali adjuncți și de un director general pentru administrație și buget. Pe lângă funcționarii europeni permanenți transferați din cadrul structurilor Comisiei și Consiliului, cel puțin o treime din oficialii SEAE vor proveni din rândul diplomaților din statele membre.²

Trebuie menționat faptul că numărul de membri este decis în fiecare an în concordanță cu procedurile bugetare, și că în alegerea membrilor se va ține cont de criteriul geografic, precum și de cel de gen, pentru a putea fi asigurat un echilibru în interiorul Serviciului. De asemenea, și membrii SEAE vor beneficia de privilegii și imunități precum se întâmplă în cazul diplomaților naționali. Pe de altă parte, până la mijlocul anului 2013, Înaltul Reprezentant trebuie să prezinte un document care să illustreze modul de organizare și funcționare al SEAE, împreună cu propuneri de revizuire ale acestora în cazul în care este necesar. O astfel de revizuire va trebui adoptată nu mai târziu de începutul anului 2014.³

Cooperarea cu celelalte instituții ale UE.

În ceea ce privește relațiile Serviciului European de Acțiune Externă cu celelalte instituții ale UE, se face remarcat în primul rând faptul că în Decizia Consiliului cu privire la modul de organizare și de funcționare al acestuia este menționat statutul de corp autonom în cadrul Uniunii Europene.⁴ Cu toate acestea, fiind direct subordonat Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, în timp ce acesta din urmă îndeplinește funcții atât în cadrul Comisiei, cât și în cadrul Consiliului, reiese că nou formată instituție trebuie să îndeplinească sarcini și pentru cele două. Foarte important este faptul că persoana menită să îndeplinească funcția de Înalt Reprezentant este aleasă de către Consiliu pentru un mandat de cinci ani. Mai departe,

¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1769&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en> (accesat la data 05.02.2011, ora 13:30)

² Buletin de Europa, 2011, p.6

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF> (accesat la data 05.02.2011, ora 13:30)

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF> (accesat la data 05.02.2011, ora 13:30)

Înaltul Reprezentant numește persoane pentru funcțiile mai importante din cadrul SEAE. Acesta este și cazul fostului ambasador al României la Beijing, Viorel Isticioara Budura, care a fost numit de către Catherine Ashton în funcția de gestionare a relațiilor UE cu Asia, el urmând să fie membru al Consiliului Politic al SEAE.¹

SEAE și Înaltul Reprezentant trebuie să se consulte cu Comisia în privința tuturor acțiunilor externe ale Uniunii Europene, cu excepția acțiunilor ce țin de domeniul Politicii de Apărare și Securitate Comună. De asemenea, Comisia este cea care decide cheltuielile operaționale ale Serviciului. Se remarcă astfel o condiționare ceva mai ridicată a SEAE de deciziile Comisiei. Pe de altă parte, atunci când Înaltul Reprezentant trasează liniile de administrare a bugetului SEAE, trebuie să se consulte atât cu Comisarul responsabil cu Politica de Dezvoltare, cât și cu Comisarul responsabil de Politica Europeană de Vecinătate.

În Decizia Consiliului cu privire la modul de organizare și de funcționare al SEAE este specificat că Parlamentul European are rol de control politic al acțiunilor externe ale UE, întrucât Înaltul Reprezentant trebuie să consulte regulat Parlamentul cu privire la alegerile de bază făcute în domeniul PESC. De asemenea, acesta trebuie să se asigure că opiniile Parlamentului sunt luate pe deplin în considerare. Serviciul European de Acțiune Externă oferă ajutorul necesar tuturor acestor demersuri. Însă, relația Serviciului cu Parlamentul European a fost un subiect destul de controversat la un moment dat, datorită faptului că europarlamentarii au avut un rol scăzut în configurarea structurii SEAE.

Într-un articol publicat pe site-ul Parlamentului European în 2009, la începutul discuțiilor despre forma pe care SEAE ar trebui să o ia, se spunea că această instituție urmează să devină un corp diplomatic menit să supravegheze atât uriașul buget alocat de către UE pentru oferirea de ajutor umanitar, cât și relațiile cu statele din întreaga lume.² Modul de exprimare folosit pentru această definiție ne oferă indicii despre un rol al Serviciului pe care nu se pune atât de mult accent în Decizia Consiliului privind organizarea și funcționarea SEAE. Inițial părea că nici liderii europeni, nici cetățenii, nu vedeau în Uniunea Europeană un actor cu impact global. Rolul prevăzut de către fondatorii Comunităților era în primul rând asigurarea păcii pe continentul european și redresarea economiei celor șase state semnatare după cel de-al Doilea Război Mondial. Odată însă cu începerea noului mileniu, fenomenul de spillover

1

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118656.pdf (accesat la data 05.02.2011, ora 14:10)

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20091023STO63115&language=EN> (accesat la data de 03.02.2011, ora 13:40)

a început să își facă simțită prezența și în domeniul politic. Aici se remarcă dezbaterile generate de către Convenția pentru o Constituție Europeană, adoptarea Strategiei de Securitate a UE în 2003, și nu numai. UE împreună cu statele membre furnizează 57% din totalul de ajutor pentru dezvoltare în lume, prin urmare are și un potențial ridicat de a-și întări poziția în plan politic. Acestea furnizează asistență financiară și asistență tehnică, atât statelor cu care au avut legături istorice (de exemplu, fostele colonii din Africa), cât și statelor din imediata vecinătate pe uscat sau pe mare (Politica Europeană de Vecinătate).

Stefan Füle, Comisarul pentru Extindere și pentru Politica Europeană de Vecinătate afirma că ajutorul Uniunii depinde de dimensiunea ambițiilor partenerilor acesteia în domeniul reformelor.¹ Cu alte cuvinte, cantitatea ajutorului primit stă în puterea statelor incluse în program. În descrierea Politicii Europene de Vecinătate este enunțat faptul că securitatea Uniunii începe în afara granițelor sale, întrucât instabilitatea politică și economică se pot transmite foarte ușor de la un stat vecin la altul. Prioritatea majoră a PEV este de natură economică și constă în stimularea creșterii economice prin îmbunătățirea condițiilor care fac posibile investițiile durabile și creșterea productivității. Prin intermediul PEV, Uniunea dorește să asigure un cadru legislativ favorabil investitorilor europeni. Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politică de securitate afirma tot cu ocazia împlinirii a cinci ani de PEV, că statele din vecinătatea europeană și mediteraneană vor fi principalii beneficiari „ai unei politici externe europene mai active, mai coerente și mai eficiente.”², ca urmare a punerii în aplicare a Tratatului de la Lisabona și a instituirii SEAE.

Atât afirmația lui Stefan Füle, cât și caracteristicile Politicii Europene de Vecinătate, indică o anumită condiționare a oferirii de asistență de către Uniunea Europeană de o relație bună de cooperare, precum și de acceptarea anumitor condiții de natură politică. Un exemplu de astfel de condiții sunt: liberalizarea comerțului și îmbunătățirea accesului pe piață. Uniunea Europeană are nevoie de piață de desfacere și nu numai, iar de aici derivă și necesitatea de a întreține relații comerciale preferențiale cu anumite state. Relația UE cu statele PEV este benefică pentru ambele părți implicate. Uniunea Europeană oferă asistență tehnică și financiară în schimbul unei piețe de desfacere extinse.

Se poate observa existența unui anumit grad de interdependență între puterea politică și cea economică. Este cunoscut faptul că UE este mai

¹ http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_20141/Politica_europeana_de_vecinatate_dupa_5_anii_au_crescut_schimburile_comerciale_si_ajutoarele_au_evo luat_reforme.html (accesat la data 03. 02.2011, ora 13:40)

² Idem nota anterioară

degrabă promotorul unor acțiuni de tipul soft, drept urmare fiind cunoscută ca putere civilă, și nu putere militară precum este Organizația Tratatului Atlanticului de Nord. Astfel, nu este de mirare faptul că aceasta pune mare accent pe condiționarea economică a statelor din imediata sa vecinătate sau a celor în care are un interes. Federației Ruse îi displace faptul că la Summitul NATO de la București, liderii acestei organizații au declarat că porțile NATO sunt deschise pentru Georgia și Ucraina, pentru când acestea doresc să înceapă negocierile de aderare, însă este conștientă în același timp și de ceea ce poate însemna în timp influența economică a Uniunii în statele din apropierea sa.

Cu ocazia evenimentelor din iarna 2010/2011 din Egipt și din Tunisia, atât Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate – Catherine Ashton, cât și Serviciul European de Acțiune Externă au fost criticați de către membrii Parlamentului European pentru reacția întârziată. Există chiar și speculații cu privire la o posibilă demisie a Înaltului Reprezentant. Uniunea Europeană nu își permite însă ca Lady Catherine Ashton să demisioneze, ar fi un pas înapoi. Europarlamentarii sunt de părere că luarea târzie a unei poziții de către instituțiile UE indică gravitatea problemelor pe care politica externă europeană le înregistrează. Prin urmare, unii dintre ei susțin că este nevoie chiar de o revizuire a acesteia.¹ Reacția față de situația din Egipt a fost caracterizată ca fiind de genul „wait and see”.² Mass-media poate influența stabilirea agendei publice în situații de conflict, iar acest proces este cu atât mai important cu cât în astfel de circumstanțe miza și pasiunile politice sunt mult mai ridicate.³ Oamenii ce urmăresc evenimentele având loc în timp real se așteaptă și la un răspuns imediat din partea autorităților. Cu toate acestea, autoritățile și cei ce elaborează politicile publice în special, apreciază timpul. Pentru a putea lua o decizie este nevoie ca uneori, aceștia să poată analiza mai multe fațete ale unei probleme. Prin urmare, reacția târzie a Uniunii Europene cu privire la evenimentele recente din Egipt poate să nu se datoreze unor lacune ale instituțiilor europene.

Puterea economică poate genera putere politică, iar o putere politică mai mare poate determina relații economice mai bune pentru cel care o deține. De aici par să derive într-o anumită măsură și acțiunile externe ale Uniunii Europene, deși acesta nu este unicul motiv ce stă la baza acțiunilor umanitare ale Uniunii. Prin crearea Serviciului European de Acțiune Externă, Tratatul de la Lisabona dorește să vină în întâmpinarea

1

http://www.adevarul.ro/international/Revolutie_cu_pietre_si_cu_propaganda_0_4_20558561.html (accesat la data de 06.01.2011, ora 11:15)

² <http://www.euronews.net/2011/02/01/eu-s-wait-and-see-policy-on-egypt/> (accesat la data de 01.02.2011, ora 19:39)

³ Seib, P., Nieman, L.W., 2006, p.1

problemelor generate de către pozițiile divergente existente în cadrul Uniunii Europene cu privire la modul în care aceasta ar trebui să se raporteze la celelalte state ale lumii. Chiar și în perioada în care Comunitățile Europene aveau doar șase state membre, ar fi fost dificil să se ajungă la un acord cu privire la o problemă ce ținea de dimensiunea politicii externe. Astăzi este cu atât mai dificil, cu cât numărul de membri ai Uniunii Europene a crescut. Fiecare stat are relații istorice preferențiale cu anumite state terțe. Prin urmare, politica externă și de securitate comună este încă un subiect extrem de sensibil și de greu de abordat în forumurile de discuție europene. De aici decurg și întârzierile și lipsa de fermitate a reacțiilor Înaltului Reprezentant față de cele întâmplate în mediul internațional. În timp, este posibil ca cetățenii statelor membre să nu dorească să mai plătească de două ori pentru aceleași servicii, prin urmare rămâne deschisă întrebarea dacă se va renunța la serviciile diplomatice și consulare naționale.

Referințe bibliografice

1. Bărbulescu, I.Gh., *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Ed. Polirom, Iași, 2008
2. Buletin de Europa, Nr. 12, *UE își întărește vocea pe plan internațional*, ianuarie 2011
3. Haas, E., *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press, 1968
4. Ginsberg, R.H., Smith, M.E., *Understanding the European Union as a global political actor: theory, practice, and impact*, 2005
5. Popescu-Bîrlan, L., *Construcția Uniunii Europene*, Ed. Oeconomica, București, 2009
6. Seib, P., Nieman, L.W., *Media and Conflict: New Facets of Agenda Setting*, International Studies Association Annual Convention, San Diego, 2006
7. *Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*, Consiliul Uniunii Europene, Bruxelles, 30 aprilie 2008
8. Wallace, H., Pollack, M.A., Young, A.R., *Policy-Making in the European Union*, Ediția a șasea, Oxford University Press, 2010
9. Wessels, W., Bopp, F., *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, The Centre for European Policy Studies (<http://www.ceps.eu>), 2008
10. Decizia Consiliului privind funcționarea și organizarea Serviciului European de Acțiune Externă

11. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>
12. Declarație de presă Uniunea Europeană, *EU High Representative Catherine Ashton appoints two new Managing Directors for the External Action Service*, Bruxelles, 2010
13. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118656.pdf
14. Declarație de presă, *A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011*
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1769&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>
15. Euractiv, *Politica europeană de vecinătate, după 5 ani: au crescut schimburile comerciale și ajutoarele, au crescut reformele*,
16. http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_20141/Politica_europeana_de_vecinatate_dupa_5_anii_au_crescut_schimburile_comerciale_si_ajutoarele_au_evoluat_reformele.html
17. Euronews - <http://www.euronews.net/2011/02/01/eu-s-wait-and-see-policy-on-egypt/>
18. Ziarul Adevărul, *Video Egipt*,
19. http://www.adevarul.ro/international/Revolutie_cu_pietre_si_cu_propaganda_0_420558561.html
20. Parlamentul European, *External Action Service: a new dawn in EU foreign policy?*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IMPRESS&reference=20091023STO63115&language=EN>
21. European Union External Action, EU Delegations,
22. http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm

Parlamentele naționale înainte și după tratatul de la Lisabona. Cazul României¹

de Alexandra CORAVU

National Parliaments Before and After the Treaty of Lisbon. The Case of Romania

Abstract. The European Union’s decision-making process is a debateable topic especially since the enforcement of the Lisbon Treaty, as it modifies some aspects regarding the balance of power between the European institutions and the member states.

As such, an important provision of this Treaty is the improving role of the national parliaments. Therefore, my aim is to analyze the following issues: to begin with, I shall discuss the courses of action that the national parliaments could take in the European decision-making process before the Treaty of Lisbon; secondly, I shall present the new opportunities of the member states’ parliaments of getting involved in this process according to the Lisbon Treaty. And last but not least, I shall discuss the impact of the increasing role of national parliaments in Romania’s case. In other words, on the one hand, I am going to analyze whether or not there are structural changes in Romania’s Parliament, which influence its functioning both at the European level and at the national level; on the other hand, I am going to study if the implication of our country’s parliament in the European decision-making process is a more visible one, considering this new provision.

Keywords: European Union, Lisbon Treaty, decision-making process, national parliaments

Rezumat. Procesul de luare a deciziilor din Uniunea Europeană este un subiect dezbătut des, mai ales după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, acesta modificând anumite aspecte legate de balanța de putere dintre instituțiile europene și statele membre.

O astfel de prevedere importantă a acestui Tratat este creșterea rolului parlamentelor naționale. De aceea, scopul meu este să analizez următoarele aspecte: pentru început, voi discuta posibilitatea parlamentelor naționale de a acționa în procesul de luare a deciziilor la nivel european înainte de Tratatul de la Lisabona; în al doilea rând, voi prezenta noile oportunități pentru parlamentele statelor membre de implicare în acest proces în conformitate cu Tratatul de la Lisabona. Și în cele din urmă, voi discuta impactul rolului crescând al parlamentelor naționale în cazul României. Cu alte cuvinte, pe de o parte voi analiza dacă sunt sau nu schimbări de ordin structural în Parlamentul României care să influențeze funcționarea acestuia atât la nivel european, cât și la nivel național; pe de altă parte voi studia dacă implicarea parlamentului țării noastre în procesul de luare a deciziilor la nivel european este mai vizibilă în condițiile noilor prevederi.

Cuvinte cheie: Uniunea Europeană, Tratatul de la Lisabona, procesul de luare a deciziilor, parlamentele naționale.

¹ Lucrarea a fost prezentată în cadrul celei de-a VII-a Conferințe anuale Jean Monnet (13-14 mai 2011, Centrul de Excelență Jean Monnet în Studii Europene), cu prilejul „Săptămânii Europene” organizate de Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași. În cadrul acestui eveniment, lucrarea studentei Alexandra Coravu a obținut premiul II.

Introducere

Știm cu toții că la baza Uniunii Europene se află trei instituții fundamentale: Comisia, Consiliul și Parlamentul. Astfel, în procesul decizional european sunt implicate atât statele, reprezentate de membrii guvernelor statelor membre în cadrul Consiliului, cât și națiunile, întrucât Parlamentul European reprezintă cetățenii. Așadar, ne putem întreba: este Uniunea Europeană o uniune de state sau o uniune de națiuni?¹ Deși Comunitățile Europene au reprezentat inițial o asociere între state², odată cu dezvoltarea Uniunii prin numeroasele sale Tratamente, cetățenii europeni au dobândit o importanță din ce în ce mai mare. Astfel s-au dezvoltat puterile Parlamentului European,³ fapt care contribuie, din perspectiva mea, la reducerea deficitului democratic. Însă creșterea puterilor Parlamentului la nivel european a adus în discuție și legitimitatea democratică la nivel național.⁴ De aceea, s-a încercat o implicare mai mare a parlamentelor naționale în procesul decizional european, fapt care s-a concretizat mai ales prin Tratatul de la Lisabona.

În lucrarea de față voi prezenta modalitățile în care parlamentele naționale se puteau implica în luarea deciziilor la nivel european înainte de implementarea Tratatului de la Lisabona și voi aduce în discuție ceea ce s-a schimbat în această privință după introducerea lui, urmând ca în final să argumentez în ce măsură implicarea Parlamentului din România în procesul decizional european a devenit mai vizibilă grație noilor puteri pe care Tratatul le acordă parlamentelor naționale.

Parlamentele Naționale înainte de Tratatul de la Lisabona

Prima încercare de a implica mai mult parlamentele naționale în viața Uniunii a apărut în Tratatul de la Amsterdam, în Protocolul privind rolul parlamentelor naționale. Conform acestuia, „parlamentele naționale trebuie să primească toate documentele pre-legislative și să le analizeze într-un termen de șase săptămâni înainte ca acestea să fie puse pe agenda Consiliului”.⁵ În plus, parlamentele naționale au încercat să își

¹ Dinu, Dragos, Ghinea, Cristian și Tănăsache Oana, Parlamentul Român intră în Uniunea Europeană-capacitatea legislativului de a fi un actor european activ, *Policy Memo*, 18 (Decembrie 2010), 4.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Richard, S. Katz, Bernhard, Wessels. *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration* (New York: Oxford University Press), 3.

⁵ Dinu, Dragos, Ghinea, Cristian și Tănăsache Oana, Parlamentul Român intră în Uniunea Europeană-capacitatea legislativului de a fi un actor european activ, *Policy Memo*, 18 (Decembrie 2010), 6.

sporească influența prin structuri cu rol consultativ. Astfel, în 1989, cu ocazia Consiliului European de la Madrid apare COSAC – Conferința Organelor Specializate în Afacerile Comunitare. COSAC reprezintă un organism inter-parlamentar format din membri ai legislativelor naționale specializați în afaceri europene, precum și din reprezentanți ai Parlamentului European. Recunoscut din punct de vedere formal prin tratatul de la Amsterdam, COSAC are rolul de a aduce în atenția instituțiilor comunitare orice inițiativă pe care o consideră potrivită în cadrul procesului legislativ european. COSAC este, în acest moment, un cadru de dezbateri și de cooperare între membrii parlamentelor naționale din statele integrate, care fac parte din comisiile de afaceri europene. Deși are ca principale scopuri schimbul de bune practici și cooperarea dintre parlamentele naționale, COSAC rămâne totuși un organism strict consultativ.¹ O altă modalitate prin care parlamentele naționale încercau să se implice în procesul decizional înainte de Tratatul de la Lisabona era Conferința Președinților parlamentelor naționale, care îi reunea anual pe șefii legislativelor naționale și pe președintele Parlamentului European.² În plus, trebuie menționată și IPEX - Interparliamentary Information Exchange - o platformă electronică prin care parlamentele naționale puteau face schimb de informații cu privire la afacerile europene.³ O schimbare semnificativă cu privire la activitatea parlamentelor naționale la nivel european a fost, de asemenea, Inițiativa Barroso, apărută în septembrie 2006. Prin aceasta se specifica angajamentul Comisiei Europene de a trimite în mod voluntar parlamentelor naționale toate inițiativele sale legislative și toate documentele cu rol consultativ.⁴ Această inițiativă se va extinde prin Tratatul de la Lisabona, după cum voi arăta în următoarea parte a lucrării.

Parlamentele Naționale în Tratatul de la Lisabona

După cum am menționat deja, Tratatul de la Lisabona admite și accentuează rolul parlamentelor naționale.⁵ Acesta este primul Tratat care se referă în mod concret și detaliat la rolul legislativelor naționale.⁶ Astfel, după cum am afirmat mai înainte, prin Tratatul de la Lisabona se extinde inițiativa Barroso. Cu alte cuvinte, parlamentele naționale au acces la diferite documente care se află în dezbateri la nivelul Uniunii - acte legislative, documente consultative, agende și minute din ședințele

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Ibid., 7.

⁴ Ibid.

⁵ Tudor Gușet, *Beneficiile Tratatului de la Lisabona pentru Uniunea Europeană și pentru România în calitate de stat membru*, 2.

⁶ Ibid.

Consiliului, putând interveni în mod direct asupra acestora.¹ Mai mult, în protocoalele 1 și 2 anexate la Tratat se regăsesc în mod clar drepturile și obligațiile parlamentelor naționale în cadrul Uniunii, cu privire la informarea lor, controlul respectării principiului subsidiarității și nu numai.² Protocolul privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană, adică Protocolul numărul 1, îndeamnă la o participare sporită a parlamentelor naționale în cadrul activităților UE și dorește să consolideze capacitatea lor de exprimare a opiniei asupra proiectelor de acte legislative ale Uniunii.³ Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, adică Protocolul numărul 2, se referă la controlul respectării acestora.⁴ Mă voi referi, însă, cu precădere, la principiul subsidiarității. Conform acestuia, „exceptând domeniile care țin exclusiv de competențele sale, Uniunea nu acționează decât în cazul în care intervenția sa este mai eficientă decât o acțiune întreprinsă la nivel național.”⁵ În plus, dacă în Tratatul de la Amsterdam apărea obligația Comisiei de a trimite doar documentele cu rol consultativ către parlamentele naționale și aceea de a le informa într-un timp adecvat în legătură cu toate propunerile aflate în discuție pe agenda europeană, prin Tratatul de la Lisabona, Comisia este obligată să transmită parlamentelor documentele sale cu rol consultativ, programul legislativ anual și inițiativele legislative pe care le are în vedere. Așadar, se depășește stadiul de simplă informare, parlamentele naționale având posibilitatea de a se alia pentru a opri legiferarea la nivelul UE a unei probleme, în cazul în care consideră că în ceea ce privește domeniul respectiv, pot fi date legi mai pertinente la nivel național.⁶

Pentru a înțelege, însă, mai bine, cum funcționează sistemul de control al subsidiarității, voi face o scurtă descriere a acestuia: în primul rând, Comisia Europeană este obligată să justifice orice inițiativă legislativă cu privire la respectarea principiului subsidiarității și proporționalității⁷; în al

¹ Ibid.

² Tudor Gușet, *Beneficiile Tratatului de la Lisabona pentru Uniunea Europeană și pentru România în calitate de stat membru*, 2-3.

³ *Tratatul de la Lisabona și influența sa asupra construcției europene*, sinteza DAE, 16-17.

⁴ Ibid.

⁵ Tudor Gușet, *Beneficiile Tratatului de la Lisabona pentru Uniunea Europeană și pentru România în calitate de stat membru*, 3.

⁶ Dinu, Dragos, Ghinea, Cristian și Tănăsache Oana, *Parlamentul Român intră în Uniunea Europeană-capacitatea legislativului de a fi un actor european activ*, *Policy Memo*, 18 (Decembrie 2010), 8.

⁷ Conform articolului 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană: „În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre, nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii”; iar „În temeiul principiului

doilea rând, ea trebuie să trimită parlamentelor naționale toate propunerile sale de legislație în același timp în care le trimite Consiliului și Parlamentului European. Parlaamentele naționale au un termen de opt săptămâni pentru a trimite opiniile lor motivate cu referire la respectarea principiului subsidiarității. Fiecare parlament național beneficiază de două voturi, iar în cazul parlamentelor bicamerale, fiecare cameră beneficiază de un vot. În funcție de numărul de păreri motivate trimise către Comisie, există două proceduri posibile: procedura de cartonaș galben este valabilă în cazul în care „o treime din parlaamentele naționale consideră că o propunere nu este conformă cu principiul subsidiarității”¹. Comisia trebuie să revizuiască propunerea, putând-o menține, modifica sau retrage. Această denumire s-a folosit deoarece ea constrânge Comisia să își revizuiască propunerea, dar nu să o și retragă.²

Procedura de cartonaș portocaliu se aplică dacă numărul total de voturi împotriva propunerii constituie o majoritate simplă. Mecanismul este același ca și la procedura anterioară, cu excepția faptului că, în cazul în care voturile din Consiliu întrunesc 55% din numărul celor exprimate sau dacă majoritatea voturilor din parlament sunt împotriva propunerii, ea va fi retrasă. Deci, această procedură poate constrânge Comisia să își retragă propunerea, fapt care explică utilizarea sintagmei „cartonaș portocaliu”.³

Astfel, „parlaamentele naționale exercită un control ex-ante, prin competența de a supune la vot propunerile legislative transmise de Comisie din perspectiva respectării principiilor subsidiarității și proporționalității, și un control ex-post, prin sesizarea pe care o pot face statele membre în numele parlamentelor naționale la Curtea Europeană de Justiție, în cazul în care se constată că principiile subsidiarității și proporționalității sunt încălcate”.⁴ În plus, aceste reglementări interne, precum asigurarea unui vot pentru fiecare cameră a legislativelor bicamerale, au un efect evident și în cadrul statelor membre, determinând schimbări asupra mecanismelor instituționale și procedurale astfel încât să permită o implicare activă a legislativelor statelor membre.⁵

proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.”

¹ Tudor Gușet, *Beneficiile Tratatului de la Lisabona pentru Uniunea Europeană și pentru România în calitate de stat membru*, 3.

² *Tratatul de la Lisabona și influența sa asupra construcției europene*, sinteza DAE, 17.

³ Ibid.

⁴ Ibid., 17-18.

⁵ Ibid., 18

În ceea ce privește cooperarea interparlamentară, prin Tratatul de la Lisabona aceasta este întărită. Scopul cooperării interparlamentare este promovarea schimbului de informații și de cele mai bune practici între parlamentele naționale și Parlamentul European. În plus, se dorește organizarea de conferințe interparlamentare pe teme specifice, precum politica externă și de securitate comună, inclusiv politica de securitate și de apărare comună.¹ Tratatul recunoaște, așadar, rolul COSAC.²

Printre alte abilități pe care Tratatul le oferă parlamentelor naționale se numără: „dreptul de supraveghere implementarea politicilor europene privind justiția, drepturile cetățenești și siguranța internă”³; „atribuții în monitorizarea politică a Europol și Eurojust”⁴; „dreptul de a fi notificate asupra procesului de extindere”⁵; „dreptul de a lua parte la procedurile de revizuire a tratatelor, Consiliul European fiind obligat să anunțe ori de câte ori există intenția de a amenda tratatele existente”.⁶

Cazul României

Referitor la situația României odată cu adoptarea Tratatului de la Lisabona și, implicit, cu modificarea situației parlamentelor naționale, în urma realizării (sub egida Institutului European din România) a studiului „Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești”, s-au constatat următoarele: pe de o parte, după aplicarea unui chestionar, s-a observat ca jumătate dintre respondenți consideră că „participarea parlamentelor naționale la procesul decizional al Uniunii” este o schimbare importantă în relația Uniunii cu statele membre⁷. Pe de altă parte, în ceea ce privește principiul subsidiarității, reprezentanții administrației publice locale și centrale, ai sindicatelor, ai patronatelor sau ai societății civile, nu sunt foarte familiarizați cu acesta.⁸ Totuși, 37% dintre respondenții chestionarului susțin că efectul esențial al intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona este implicarea parlamentelor naționale în procesul decizional european. În plus, 50% dintre ei consideră că participarea parlamentelor naționale la procesul decizional al Uniunii modifică relația dintre aceasta și statele membre.⁹ Cu toate

¹ Ibid., 17.

² Dinu, Dragos, Ghinea, Cristian și Tănăsache Oana, Parlamentul Român intră în Uniunea Europeană-capacitatea legislativului de a fi un actor european activ, *Policy Memo*, 18 (Decembrie 2010), 8.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Bărbulescu et al. *Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești*, Institutul European din România, 2011, 102.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., 103.

acestea, una dintre concluziile studiului este aceea că „România nu pare a fi pe deplin conștientă de influența pe care o poate avea datorită populației sale, transformată în voturi ponderate la nivelul Consiliului și în mandate de europarlamentar la nivelul PE” și că „lipsesc inițiative politice în care oficialii români să se afirme ca lideri regionali și prin care să fie introduse pe agenda UE chestiuni care privesc punctual grupuri de state din spațiul Europei Centrale și de Est.”¹ De aceea, este nevoie ca România să se implice în mod activ în sistemul politico-instituțional al Uniunii Europene.²

În urma acestor constatări, în cadrul studiului amintit sunt emise anumite recomandări cu privire la schimbările care ar trebui să se producă în sistemul instituțional românesc, pentru a putea profita de oportunitățile oferite de Tratatul de la Lisabona:

- Comisia pentru Afaceri Europene a Parlamentului României ar trebui să aibă un rol și mai pregnant decât până acum, iar accesul public electronic la dezbaterile care au loc în această comisie ar trebui îmbunătățit. Astfel, actorii publici, privați sau non-profit ar putea interveni punctual asupra unor probleme aflate sub incidența proiectelor legislative examinate în vederea respectării principiilor subsidiarității și proporționalității, ceea ce ar determina mai multă legitimitate și transparență;³
- Rolul Departamentului pentru Afaceri Europene (DAE) ar trebui consolidat, astfel încât să dețină un statut de instituție „cu atribuții și competențe transversale în ceea ce privește participarea României la acțiunile Uniunii.”⁴ De aceea, DAE ar trebui să se afle într-un parteneriat permanent cu Parlamentul în tot ceea ce înseamnă competențe comune, devenind coordonator național, integrator, din partea Guvernului.⁵

Așadar, din toate cele relatate, consider că se poate concluziona că, în ceea ce privește România, implicarea Parlamentului la nivel european nu este încă vizibilă, pe de o parte pentru că Tratatul de la Lisabona nu a intrat în vigoare de foarte mult timp, pe de altă parte pentru că sistemul instituțional românesc are nevoie de niște modificări structurale pentru a dovedi mai multa eficiență în acest sens. De aceea, „se impune modificarea cadrului legislativ, astfel încât Parlamentul să fie implicat în sistemul național de coordonare a afacerilor europene.”⁶ Recomandările care se fac pentru îndeplinirea acestui deziderat sunt multiple, în lucrarea de față fiind prezentate doar câteva dintre ele. Rămâne de văzut dacă se

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Ibid., 104.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., 117.

vor lua în considerare și cum anume va reuși Parlamentul României să își facă simțită prezența la nivel european. Cert este, însă, că Tratatul de la Lisabona are o contribuție majoră, cea mai importantă de până acum, de altfel, cu privire la statutul parlamentelor naționale în raport cu Uniunea Europeană.

Referințe bibliografice

1. Dinu, Dragos, Ghinea, Cristian și Tănăsache Oana, Parlamentul Român intră în Uniunea Europeană-capacitatea legislativului de a fi un actor european activ, *Policy Memo*, 18 (Decembrie 2010), pp. 4-38.
2. Katz, S. Richard, Wessels, Bernhard. *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. New York: Oxford University Press, 1999.
3. <http://www.prefecturailfov.ro/Afaceri-Europene/Beneficiile%20Tratatului%20de%20la%20Lisabona.pdf> - Tudor Gușet, *Beneficiile Tratatului de la Lisabona pentru Uniunea Europeană și pentru România în calitate de stat membru*.
4. <http://www.dae.gov.ro/admin/files/Tratatul%20Lisabona%20sintezaza%20DAE.pdf>- *Tratatul de la Lisabona și influența sa asupra construcției europene*, sinteza DAE.
5. Bărbulescu et al. *Tratatul de la Lisabona. Implicații asupra instituțiilor și politicilor românești*, Institutul European din România, 2011 http://www.ier.ro/documente/spos_2010/SPOS_1_site.pdf.
6. Tratatul de la Lisabona
7. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:RO:PDF>

Tratatul de la Lisabona - reformă viabilă a UE?

Versiunea “contra” ...*

de Marius DINCA

Lisbon Treaty - EU Sustainable Reform? The “Against” Arguments...

Abstract. Through this paper, I intend to analyze the European Union in the post adoption of the Treaty of Lisbon era, from a realistic perspective, which would put in the foreground concrete problems faced these days by this “unidentified political object¹”, with the hope that the recognition of these weaknesses will lead to solutions for the Union to emerge stronger.

Regarding this, I will argue that the Lisbon Treaty was not able to provide the long awaited reform of the enlarged Union. In the first part, I will stop to the genesis and legitimacy of the Treaty, then to the institutional dynamics, and for the last part I will bring to the spotlight current events, such as: Eurozone crisis, the violation of Schengen agreement and the EU involvement in the Libyan war.

Keywords: Treaty of Lisbon, reform, European Union, Schengen, European Commission

Rezumat. Prin această lucrare îmi propun să analizez Uniunea Europeană în era post adoptare a Tratatului de la Lisabona dintr-o perspectivă realistă, care să pună în prim-plan probleme concrete cu care se confruntă în aceste zile “obiectul politic neidentificat¹”, cu speranța că recunoașterea acestor slăbiciuni va conduce la găsirea de soluții din care Uniunea să iasă mai puternică.

În acest sens, voi argumenta că Tratatul de la Lisabona nu a fost de natură să aducă reforma mult așteptată a Uniunii lărgite. În prima parte mă voi opri la geneza și legitimitatea Tratatului, apoi la dinamica instituțională post Lisabona, pentru ca în final să aduc în prim-plan evenimentele actuale, cum ar fi: criza zonei Euro, încălcarea acordului Schengen și implicarea Uniunii în conflictul din Libia.

Cuvinte cheie: Tratatul de la Lisabona, reformă, Uniunea Europeană, Schengen, Comisia Europeană.

* Acest articol nu este o opinie personală concretizată într-o lucrare academică, ci doar un exercițiu, o centralizare a curentelor de opinie care neagă evoluția pozitivă a Uniunii Europene în perioada de după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Autorul este masterand anul 1 la SNSPA – Politică și Economie Europeană, iar acest articol a fost inspirat de disciplina *Procesul Decizional al Uniunii Europene* a profesorului Iordan Bărbulescu. Scopul acestui eseu este de a evidenția punctele slabe ale Uniunii Europene în era Tratatului de la Lisabona, așa cum sunt percepute ele în lumea academică și mass-media europeană.

¹ Expresie aparținând lui Jacques Delors – fost președinte al Comisiei Europene în perioada Ianuarie 1985 – Decembrie 1994.

Introducere

Au trecut aproape doi ani de la adoptarea Tratatului de la Lisabona și Europa celor 27 este mai divizată ca oricând. Se solicită reinstituirea controlului la frontiere. Este regretată ultima lărgire a UE. Moneda unică europeană euro este în pericol. Nu există o voce unică credibilă a UE. Proiectul european a nu (mai) exista, iar deviza „unitate în diversitate” se regăsește în mentalul cetățenilor doar ca unificarea a birocrăției pentru irosirea banilor statelor membre. Țările nu respectă dreptul la muncă al cetățenilor din alte state ale Uniunii, în unele cazuri încălcându-se chiar drepturile omului. Criza revoltelor din Africa de Nord și Orientul Mijlociu trădează incapacitatea politică a UE și gravele curențe ale politicii comune de apărare.

1. Considerații asupra Tratatului de la Lisabona

Iată câteva declarații ale unor oficialități, ocazionate de adoptarea Tratatului de la Lisabona. Ministrul de externe belgian, Karel de Gucht: *“Scopul Tratatului Constituțional a fost acela de a fi cât mai citibil. Scopul Tratatului de la Lisabona este dimpotrivă acela de a fi cât mai puțin citibil. Și este un succes!”*¹.

Jose Manuel Barroso, președintele Comisiei Europene: *Referendumurile fac procesul de aprobare a tratatelor europene mult mai complicat și mai puțin previzibil. Fiecare stat membru ar trebui să se gândească de două ori înainte de a permite organizarea unui referendum*².

Ce legitimitate are atunci un astfel de tratat? Nu cumva adoptarea lui prin metode neortodoxe se va întoarce împotriva Uniunii? Se spune că legitimitatea crescută a Tratatului de la Lisabona vine din faptul că el este în realitate neratificatul Tratat de Instituire a unei Constituții pentru Europa, tratat la care s-a ajuns nu doar în urma unei Conferințe Interguvernamentale, ci și a *Convenției privind viitorul Europei*, “o adevărată inovație”, care reunea, “în condiții de deplină egalitate” reprezentanții statelor membre, ai instituțiilor comunitare, regiunilor și ai societății civile³. Aceasta poate fi însă o prezentare cosmetizată a eșecului Uniunii Europene.

¹ Declarație făcută de Ministrul de Externe din Belgia Karel de Gucht în 23.06.2007 – cotidianul Flanderinfo

² Declarație făcută de Președintele Comisiei Europene Jose Manuel Barroso în 06.02.2007 în Euobserver.com

³ Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2008. *Procesul decizional în Uniunea Europeană*. Iași: Editura Polirom.

Tratatul de la Lisabona nu înlocuiește tratatele constitutive, ci doar le amendează, sporind temerile crescânde legate de creșterea birocrăției și caracterul excesiv de eclectic al Uniunii. Toate simbolurile care ar fi însemnat că statele percep Uniunea ca o evoluție față de Maastricht, că vor cu adevărat să dea substanță acestei cooperări, au fost eliminate din textul tratatului: imnul, steagul, ideea de constituție europeană sau un Minister al Afacerilor Externe în adevăratul sens al cuvântului.

Serviciul European de Acțiune Externă

Tratatul de la Lisabona se mândrește cu crearea unui astfel de minister, Serviciul European de Acțiune Externă, sub conducerea Înaltului Reprezentant, în acest moment, Catherine Ashton. Dar, după cum se observă, până în prezent, aceasta ori nu reușește să se ridice la înălțimea așteptărilor, ori face exact ceea ce trebuie să facă, având în vedere compromisul prin care a fost numită, adică nu face mai nimic din ceea ce ne putem aștepta de la un ministru de externe. Acuzele sunt frecvente, chiar recent, ministrul belgian de externe, Steven Vanackere, a apreciat că în realitate Înaltul Reprezentant nu se pronunță asupra subiectelor de politică externă cu adevărat importante, nu are o strategie pe termen lung și are o agendă haotică¹ (ex. reacția față de revoltele din Nordul Africii, relația cu țările emergente, criza umanitară din Haiti). Mai drastic în exprimare, președintele grupului popularilor europeni, Joseph Daul, vorbea chiar despre o “eroare de casting”².

Identitatea europeană

Criza este însă mult mai profundă, vizând în principal aspectul identității europene, nu există o perspectivă, încotro se îndreaptă Uniunea Europeană? Care este proiectul? Cum reușim să mobilizăm populația Uniunii către acest proiect? Proiectul în care UE își pune toate speranțele încă de la redactarea Agendei Lisabona este: societatea cunoașterii. Și acest proiect a fost un eșec. Europa nu a putut concura în ultimii ani cu SUA sau Japonia și chiar dă semne de rămânere în urmă și față de țările emergente.

Europa 2020 propune creșterea inteligentă – *smarth growth* – bazată pe cunoaștere. Dar nu toate țările UE dedică același procent din PIB

¹ Vanackere, Steven. 04.05.2011. „Baroness Ashton attacked by Belgium”. Articol:

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8492803/Baroness-Ashton-attacked-by-Belgium.html>

² Daul, Joseph. 19.01.2010. „Ashton under fire for not going to Haiti”. Articol: <http://euobserver.com/9/29299>

cercetării, cu atât mai mult în perioadă de criză economică majoră. Mai ales însă, această societate a cunoașterii nu este percepută ca având legătura cu Uniunea Europeană, ci este cel mult valorificată pe plan local sau național. Există o deosebire majoră între Identitatea Europeană și aceea a Uniunii Europene ca organizație politică, economică și socială. Problema identității s-a agravat prin eliminarea atât din Preambulul Constituției Europene, cât și din Tratatul de la Lisabona a referirilor la fundamentul istoric și la moștenirea creștină, ca elemente ce au stat la baza identității europene¹. În prezent, identitatea Uniunii Europene se conturează în jurul factorilor politici, economici, juridici și administrativi, fără a se pune accentul pe factorii istorici, culturali, tradiționali, spirituali.²

Drepturile omului

Profesorul și juristul austriac Albrecht Schachtschneider, analist al Tratatului de la Lisabona și al Tratatului Constituțional într-un studiu publicat în 2008, atrage atenția că ratificarea Tratatului de la Lisabona, atrage după sine și acceptarea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. Aceasta stipulează abolirea pedepsei cu moartea, dar, lucru puțin știut și dezbătut, face trimitere la o notiță din josul paginii unde scrie cu litere mici: „cu excepția situației de război, dezordine socială și insurecție”. Chiar și formularea „situație de război” devine suspectă în contextul Tratatului de la Lisabona. Conform acestuia, prin clauza de solidaritate, fiecare națiune europeană este obligată să participe la acțiunile militare atunci când este vorba să lupte împotriva unor „acte de terorism”. Noțiunea de „acte de terorism” este vag definită, astfel încât i se pot atribui diferite semnificații, în funcție de context. Iată cum reformarea Uniunii Europene este și o reintroducere tacită a pedepsei cu moartea, o deviere de la principiile de bază ale Uniunii care pun pe primul loc drepturile omului.³

Tratatul de la Lisabona a dat puteri sporite instituțiilor sale în a impune țărilor membre, o legislație care la orice referendum național nu ar fi fost votată. Astfel, începând cu 01.04.2011, după votarea propunerii Comisiei Europene, intră în vigoare în România, contestatul Codex Alimentarium, care între altele va interzice comercializarea plantelor medicinale în lipsa unei omologări accesibile doar marilor concerne farmaceutice internaționale. În Europa, aceste concerne sunt monopolul Germaniei, Franței, Italiei și Marii Britanii. De asemenea, Uniunea Europeana a mai

¹ Jansen, Thomas. 1999. „Reflections on European Identity”. European Commission: Forward Studies Unit. Working Paper.

² Boari, Vasile. 2009. *Noua Europă în căutarea identității*. Cluj-Napoca: Editura Risoprint.

³ Această argumentare are la baza eseul publicat în 2008 de Karl Albrecht Schachtschneider, profesor emerit la Universitatea Erlangen din Nürnberg, pe blogul personal: <http://www.kaschachtschneider.de/>

făcut o concesie importantă în 2010 și nu a mai interzis cultivarea plantelor modificate genetic.

Letonia, membră a Uniunii Europene din 2004, refuză și în aceste zile să acorde orice fel de cetățenie la 15% dintre locuitorii propriei țări, de naționalitate rusă, încălcând chiar recomandările ONU privind discriminarea minorităților.

Inițiativa cetățenilor

Nici până în acest moment, la aproape doi ani de la adoptarea Tratatului de la Lisabona, această inițiativa nu este legiferată clar și drept urmare nici aplicabilă, mai mult, nu este previzibil un termen apropiat când va intra în vigoare. Iar când acest lucru se va întâmpla, prevederile actuale nu sunt de natură să încurajeze acest exercițiu democratic. Principala divergență este legată de perioada de timp în care pot fi strânse semnăturile necesare inițiativei. Reprezentanții societății civile cer o perioadă de 18 luni, în timp ce Comisia Europeană solicită reducerea acesteia la 6 luni, această ultimă variantă traducându-se într-o inițiativă caducă.

2. Instituțiile Uniunii Europene

Parlamentul European. Ce exemplu mai bun poate fi dat ca reformă neviabilă a UE, dacă la aproape 2 ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, nu se știe exact câți parlamentari avem și de ce, și câți vor fi la următoarele alegeri. Sunt 751, 754 sau 736? Adică respectăm Tratatul de la Lisabona, derogarea de care se bucură actualul mandat sau – așa cum se observă în practică – Tratatul de la Nisa? Nu există voință politică și înțelegere nici pentru aplicarea lucrurilor deja stabilite clar într-un tratat deja aflat în vigoare de ani de zile? Este aceasta o reformă viabilă dacă însăși instituția care reprezintă cetățenii Uniunii în alteritatea lor europeană nu reușește să negocieze clarificarea acestor aspecte?

Tratatul de la Lisabona a reușit să modifice dinamica instituțională a Uniunii Europene. Acest lucru se datorează în principal noilor prerogative legislative obținute de europarlamentari, de noul prestigiu dobândit de Parlament, după adoptarea noului tratat. Dar, după scandalul europarlamentarilor acuzați că au primit bani pentru amendamente, transparența instituțională și necesitatea existenței unei relații corecte între europarlamentari și lobbyiști trebuie accentuată mai mult decât oricând. Având în vedere noua ordine instituțională instaurată de Lisabona, bazată pe o relație delicată între Consiliul Uniunii Europene și Parlament, scandalul poate afecta atât balanța inter-instituțională dintre cei doi actori, cât și relația lor cu Comisia Europeană în ceea ce privește

calitatea legislației europene. Recent, ministrul maghiar pentru Afaceri Europene, Enikő Gyori, a cărui țară a deținut președinția semestrială a Consiliului Uniunii Europene, în perioada 1 ianuarie – 30 iunie 2011, semnala relația inter-instituțională dintre Parlament și Consiliul UE ca fiind extrem de tensionată, o relație amenințată de diferite conflicte, suspiciuni politice și orgolii instituționale. Având în vedere această relație fragilă, scandalul *bani pentru amendamente*, așa cum a fost el denumit în presă, nu poate decât să confirme unele stereotipuri instituționale și să agraveze situația politică dintre Parlament și reprezentanții statelor membre. În al doilea rând, scandalul redeschide celebra discuție a *deficitului democratic* dintre cetățeni și instituțiile europene. Parlamentul este o instituție credibilă și legitimă atâta timp cât reprezintă interesele celor care l-au ales, și nu cele ale diferitelor grupuri de interese. Prin urmare, scandalul poate afecta în mod substanțial credibilitatea Parlamentului ca instituție.

Creșterea puterii **parlamentelor naționale** și implicarea lor în luarea deciziilor la nivelul Uniunii, nu este și o reformă în sensul eficientizării procesului legislativ, ci mai mult în sensul creșterii timpului necesar intrării în vigoare a propunerilor Comisiei și, astfel, creșterii birocrăției și a flexibilității UE.

Consiliul Uniunii Europene nu are o funcționare mai coerentă după Tratatul de la Lisabona. Există Consilii care au un președinte permanent și există altele care au președinție prin rotație. Astfel, țările care dețin președinția în realitate nu mai conduc cele mai importante consilii, și astfel totul are o valoare mai mult simbolică. Nu a existat la momentul Lisabona voință pentru instaurarea unor președinții permanente la toate Consiliile de Miniștri, iar situația creată acum conduce la tensiuni între reprezentanții delegați ai statelor și reprezentanții permanenți ai Uniunii.

Comisia Europeană – executivul Uniunii - care ar trebui să fie sediul tehnocrației și al eficienței, este în acest moment pe culmile birocrăției. Avem 27 de comisari, fiecare având propriile Direcții Generale și Servicii. Există comisar pentru relații interinstituționale, pentru programare financiară sau pentru ajutor umanitar. Mult dezbătuta modificare a numărului de comisari care ar trebui să intre în vigoare din 2014 este încă incertă putând fi oricând modificată de un summit al Consiliului European așa cum au fost modificate la ultimul summit reglementările Schengen. 27 de comisari înseamnă recunoașterea influenței politice în funcționarea Comisiei Europene.

O reformă cu adevărat viabilă este în ceea ce privește **Consiliul European**, care devine instituție a Uniunii Europene și are un președinte permanent. Dar nu înseamnă aceasta în fapt o accentuare a dimensiunii interguvernamentale? Vrem Uniune Europeană puternică, o voce unică, o entitate aparte sau anumite state care să controleze Uniunea

Europeană în numele tuturor, printr-o instituție mai eficientă, instituție care este acum Consiliul European? Există voce unică sau state forte?

3. Ultimele evoluții pe scena politică a Uniunii

Iunie 2011. Pe 14 iunie s-au împlinit 26 de ani de la înființarea spațiului **Schengen**, devenit emblemă a Uniunii Europene, un spațiu fără control la frontiere. În același timp, iunie 2011 a fost cea de a doua lună de decizie unilaterală a Danemarcei de reintroducere a controlului la frontiere. Comisia Europeană monitorizează atent această inițiativă, dar pare lipsită de putere pentru a presa reintrarea în legalitate. Mai mult, Consiliul European din 24-26.06.2011 a decis introducerea unui “mecanism de salvagardare” care să permită “în situații excepționale¹” introducerea controlului la frontierele țărilor din spațiul Schengen. Pe scurt, ceea ce Consiliul European numește “îmbunătățirea normelor Schengen”, este în realitate recunoașterea incapacității UE de a mai gestiona acest spațiu de liberă circulație, țările semnatară putând acum mult mai ușor să reinstație controale la frontierele lor până mai ieri lipsite de orice fel de restricții.

Criza zonei Euro

Uniunea Europeană, pentru a doua oară în existența ei² de la semnarea tratatului CECO din 1951, nu doar ia în discuție o limitare a integrării, ci chiar face pași înapoi. Nu doar spațiul Schengen este în pericol, ci și proiectul politic al monedei unice EURO³. Grecia este la un pas să fie scoasă din zona EURO, nu pentru salvarea propriei economii, ci și pentru salvarea monedei unice europene, care riscă să arunce din nou economiile lumii într-o criză financiară globală. Una dintre țările cu vechime ale Uniunii, Grecia, semnatară a tratatului de aderare încă din 1979, alături de Portugalia, au în acest moment cel mai scăzut rating posibil acordat vreodată de o agenție de rating financiar. Împrumuturile Greciei au o dobândă de 17%, în condițiile menținerii deficitului bugetar. UE încearcă să salveze Grecia sau băncile Germaniei și Franței care au finanțat dincolo de orice bonitate? Prin noi împrumuturi Grecia nu poate fi salvată, ci cel mult îngropată în datorii și devalizată de activele aflate încă în proprietatea statului... Tratatul de la Lisabona nu a ajutat Uniunea

¹ Site-ul oficial al Consiliului European <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/improving-the-schengen-rules.aspx?lang=ro>

² Prima criză majoră a Comunității Europene – „Criza scaunului gol” – 1965, când Franța se opune trecerii la votul majoritar, în detrimentul unanimității; criză care va pune capăt triumfului neofuncționalist.

³ Voinea, Liviu. 05.05.2011. „Euro - să-l pipăi și să urlu,este?” Articol publicat în Jurnalul Național.

Europeană să facă față crizei economice și a trebuit să fie modificat pentru a se putea interveni efectiv. Iar respectiva intervenție este departe de a fi una de succes. Nu este de mirare că Marea Britanie nu ia în considerare intrarea în Zona Euro nici măcar pe termen lung și se felițește pentru această decizie mai mult ca oricând, odată cu apariția crizei financiare și economice globale. Kenneth Clarke, fost Ministru de Finanțe al Marii Britanii în perioada 1993-1997, lider marcant al Partidului Conservator și un fost susținător fervent al monedei unice europene consideră acum că “euro este un succes mai degrabă pentru bănci”, uitându-se că a fost “inventat” mai ales pentru a accelera reformele economice în Europa, domeniu în care s-a înregistrat “un eșec”¹.

Spania și Italia sunt în aceste zile în situații mai mult decât delicate din punct de vedere economic, creșterea economică este aproape zero, recesiunea bate iar la ușă și singurul răspuns al Uniunii sunt întrunirile de urgență între Sarkozy și Merkel, care, în încercarea de a găsi soluții miraculoase nu pot stopa declinul piețelor financiare și impresia generală de neputință.

PSAC și conflictul libian

Progresele Politicii de Securitate și Apărare Comune sunt doar la nivel declarativ, reacția Europei față de criza nord africană a fost cel mult individuală, a statelor, sau a NATO. Uniunea Europeană nu există încă la nivel de forță de apărare comună.

Aliatul strategic al Uniunii Europene, SUA, care prin planul Marshall a dat impulsul necesar cooperării europene, este în aceste zile într-o criză economică fără precedent, prin deficitul bugetar record. Aceasta însă nu este totul, “gardianul democrației” reclamă în aceste zile, de impunere a zonei de excludere aeriană în Libia, impotența militară a Europei:

“Într-adevăr, dacă tendința actuală de declin a capacității de apărare a Europei nu este stopată și inversată - viitori lideri politici americani, aceia care nu au fost formați în perioada războiului rece, așa cum am fost eu – poate nu vor mai considera că este justificată investiția Americii în NATO”².

¹ În ianuarie 2009 fostul Ministru de Finanțe al Regatului Unit al Marii Britanii, Kenneth Clarke, declara pentru Reuters: „Adoptarea monedei euro nu se va afla pe agenda politica a Marii Britanii in următorii zece ani” <http://uk.reuters.com/article/2009/01/25/uk-financial-clarke-sb-idUKTRE50O0RG20090125>.

² Gates, Robert. 10.06.2011. Secretarul de Stat american al Apărării, între anii 2006 și 2011, într-un discurs susținut la cartierul general al NATO: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>.

lată că lipsa de interes din partea guvernelor europene pentru a suplimenta cheltuielile privind apărarea, atitudine care ține de lipsa unei amenințări reale care ar justifica o astfel de cheltuială, de o cultură europeană care pune accentul pe diplomație, și mai puțin pe forță, dar și de o tradiție a prevalenței politicilor sociale, se dovedește în aceste zile a fi o atitudine paradoxal înlesnită tocmai datorită garanțiilor de securitate oferite de SUA. Uniunea Europeană trebuie să mediteze profund la acest aspect în contextul crizei financiare profunde a SUA și contestării hegemoniei americane.

Concluzii

Există o Uniune Europeană mai presus de beția puterii politicianilor care au pe lângă jucăria națională o jucărie politică la un nivel superior? În aceste zile se pare că nu, și acestea sunt întărite chiar de oficialii Uniunii dați în vileag de presă că folosesc avioane private separate pentru a călători la conferințe comune, cu tema reducerii emisiilor de carbon. Sau de impasul adoptării bugetului UE, buget care se cere mărit de către toate instituțiile comunitare în numele armonizării relațiilor între state, într-o perioadă în care guvernele naționale europene impun măsuri de austeritate pe întreg continentul. Uniunea Europeană după Tratatul de la Lisabona aduce beneficii în special politicianilor. O armată de oameni locuiesc în raiul birocraților și pun la cale destinele Europei din avioane private și coloane oficiale.

Tratatul de la Lisabona nu a ajutat Uniunea Europeană deocamdată să treacă peste criza economică globală, și această criză odată cu problemele financiare induse țărilor Europei a acutizat relațiile interstatale și a scăzut apetitul guvernelor naționale de a se implica sau de a continua implicarea în activități consumatoare de fonduri și prea puțin aducătoare de capital politic. Uniunea Europeană ca entitate plătește în aceste zile prețul crizei economice globale și, pentru a putea ieși învingătoare, trebuie să dovedească cetățenilor Uniunii că poate fi mai eficientă decât propriile guverne naționale.

Referințe bibliografice:

1. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2008. *Procesul decizional în Uniunea Europeană*. Iași: Editura Polirom.
2. Jansen, Thomas. 1999. *Reflections on European Identity*. European Commission: Forward Studies Unit. Working Paper.
3. Boari, Vasile. 2009. *Noua Europă în căutarea identității*. Cluj-Napoca: Editura Risoprint.

Articole:

4. Voinea, Liviu. 05.05.2011. *Euro - să-l pipăi și să urlu, este?* Articol publicat în Jurnalul Național.
5. Schachtschneider, Karl Albrecht. 2008. Blogul personal: <http://www.kaschachtschneider.de/>
6. Vișan, George. 15.06.2011. *Un discurs pentru neliniștea Europei.* Articol publicat: <http://civitaspoliticsblog.wordpress.com/2011/06/15/un-discurs-pentru-nelinistea-europei/>
7. Barroso, Jose Manuel. 06.02.2007. Interviu Euobserver: <http://euobserver.com/?aid=27265>
8. Gates, Robert. 10.06.2001. Site-ul oficial al Departamentului Apărării al SUA. Articol: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>
9. Kenneth, Clarke. 25.06.2009. *Clarke says Euro entry not on agenda.* Articol Reuters: <http://uk.reuters.com/article/2009/01/25/uk-financial-clarke-sb-idUKTRE50O0RG20090125>
10. Concluziile summit-ului Consiliului European din 23-24.06.2011: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/improving-the-schengen-rules.aspx?lang=ro>
11. Vanackere, Steven. 04.05.2011. *Baroness Ashton attacked by Belgium.* Articol: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8492803/Baroness-Ashton-attacked-by-Belgium.html>

Emergența UE ca nou actor cu influență pe Plan Global¹

de *Luiza SOARE*

The Emergence of the EU as a New Influential Global Actor

Abstract. Since the establishment of the first European Community, there were some transformations within the Foreign Policy. If at the beginning the main objective was to maintain a climate of peace between member states, this evolved in order to increase the EU's role and to transform the Union into a global player with power to influence the international decisions.

In the '70s, Henry Kissinger raised an essential question: “Who do I call if I want to call Europe?”. After more than three decades, the Lisbon Treaty, ratified on 13 December 2009, tried to answer the former U.S. secretary of state for this Foreign Policy question. Thus, through the new institutions and functions created, such as: the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the European Council President or the European External Action Service, the Union is reshaping its tasks regarding the Foreign Policy, Diplomacy and Security, and the legal personality it currently enjoys is a step forward for its recognition as a leading actor on the international political arena.

Keywords: Lisbon Treaty, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Council President, European External Action Service, legal personality

Rezumat. De la înființarea primei Comunități Europene până în prezent, au existat câteva transformări în ceea ce privește politica externă. Dacă la început principalul obiectiv a fost menținerea climatului de pace între statele membre, acesta a evoluat în vederea creșterii rolului UE pe plan extern și transformarea Uniunii într-un actor global cu putere de influențare a deciziilor la nivel internațional.

În anii '70, Henry Kissinger ridică o întrebare esențială: „Pe cine sun dacă vreau să sun Europa?”. După mai bine de trei decenii, Tratatul de la Lisabona, ratificat la 13 decembrie 2009, a încercat să răspundă la această întrebare de politică externă a fostului secretar american. Astfel, prin noile instituții și funcții create, precum: Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Președintele Consiliului European sau Serviciul European de Acțiune Externă, Uniunea își revizuește sarcinile privind politica externă, diplomația și securitatea, iar personalitatea juridică de care se bucură în prezent este un pas înainte pentru recunoașterea UE printre lideri pe scena politică internațională.

Cuvinte cheie: Tratatul de la Lisabona, Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Președinte Consiliului European, Serviciul European de Acțiune Externă, personalitate juridică.

¹ Lucrarea a fost prezentată în cadrul celei de-a VII-a Conferințe anuale Jean Monnet (13-14 mai 2011, Centrul de Excelență Jean Monnet în Studii Europene), cu prilejul „Săptămânii Europene” organizate de Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași.

Introducere

Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare pe 1 decembrie 2009, a însemnat un pas important în definirea rolului Uniunii Europene ca actor internațional.

Făcând o scurtă comparație între tratatele modificatoare din istoria Uniunii Europene, observăm că Tratatul de la Maastricht (1992) introduce ideea Uniunii Europene bazată pe trei piloni, iar celelalte – de la Amsterdam (1997), Nisa (2001) și Lisabona (2009) – încearcă să îl reformeze, astfel încât să răspundă problemelor și nevoilor UE. Astfel, „noile aranjamente [modificările prevăzute de TUE] sunt o continuare logică a dezvoltărilor prevăzute în Tratatul precedent”.¹ Dacă Tratatul de la Maastricht anunța crearea unei politici externe comune, iar Tratatul de la Amsterdam introducea poziția de Înalt Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună menit să îmbunătățească activitatea în pilonul doi, prin Tratatul de la Lisabona sunt întărite legăturile între instituțiile UE prin crearea poziției de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, care îndeplinește totodată și funcția de Vice-președinte în Comisie sau pe cea de Președinte al Consiliului pentru Afaceri Externe.

Politica externă și de securitate comună este unul dintre subiectele controversate în interiorul UE, fiind percepută pentru mult timp ca o amenințare la adresa suveranității naționale. Aceasta este adusă din nou în discuție la Summitul de la Lisabona, când se decid înlocuirea unanimității cu majoritatea calificată în votarea politicilor de securitate și externe și noul rol al Comisiei în relațiile externe. Astfel, Tratatul de la Lisabona impune reforme precum: stabilirea modului în care politica externă se desfășoară la nivel european, întărind rolul UE la nivel mondial prin coerență, consistență, eficiență și vizibilitate în acțiunile și politicile pe plan extern și cooperare între statele membre.

Noile funcții/structuri create de Tratatul de la Lisabona sunt: Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Președintele Consiliului European, precum și Serviciul European de Acțiune Externă. Tot prin acest tratat, UE capătă personalitate juridică. Cu toate acestea, „noua arhitectură nu înlocuiește politicile naționale cu o politică europeană comună (...). Nu va afecta bazele legale existente, responsabilitățile și puterile fiecărei țări (...), nu va da noi puteri Comisiei pentru a iniția decizii și nu va crește rolul Parlamentului”.²

¹ Avery, Graham. 2008. Europe's Future Foreign Service. *The International Spectator*, p.31.

² Avery, Graham. 2008. Europe's Future Foreign Service. *The International Spectator*, p.29.

Voi dezvolta în continuare aceste idei, punând accent pe instituțiile nou-create și pe impactul lor asupra reprezentării externe a UE.

Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate

Poziția de Înalt Reprezentant a fost creată prin Tratatul de la Amsterdam din 1997, când se punea problema reprezentării PESC, primul deținător al funcției fiind Javier Solana, fost secretar general al NATO. Astăzi, prin Tratatul de la Lisabona, rolul acestuia [al Înaltului Reprezentant] este de a promova politica UE pe plan mondial și de a întări poziția Uniunii ca actor global de prim rang. S-a trecut astfel de la Înaltul Reprezentant pentru PESC la Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate.

Criza din Irak din 2003 a arătat necesitatea unei poziții comune și unități a Uniunii pe plan extern, de aceea Tratatul de la Lisabona prevede ca o singură persoană să ocupe pozițiile de Înalt Reprezentant și pe cea de Comisar pentru Relații Externe. Cu privire la acest aspect, Valéry Giscard d'Estaing făcea următoarele afirmații: „Crearea funcției de Înalt reprezentant pentru politică externă [...] ar fi o schimbare majoră față de situația actuală”, deoarece acesta o privea ca pe o eliminare a funcției duble care exista între Înaltul Reprezentant în acea perioadă, Javier Solana, și comisarul responsabil cu relațiile externe, Benita Ferrero-Waldner. Și continua: „O singură persoană poate face față problemelor și poate răspunde la acel faimos telefon al lui Henry Kissinger: *I want to speak to Europe*”.¹

Conform Tratatului, Înaltul Reprezentant este numit de Consiliul European, cu acordul Comisiei (art. 9E.1 TUE) și îndeplinește trei roluri esențiale: în cadrul Consiliului conduce politica Consiliului de Afaceri Externe (art. 9E.3) și Politica Externă și de Securitate Comună (art. 24 TUE), în cadrul Comisiei Europene are responsabilitate ca Vice-președinte pentru coordonarea politicilor externe (art. 9E.4), unde poate decide fără implicarea altor comisari (coordonează toate dimensiunile de politică externă ale Comisiei), iar o a treia responsabilitate derivă din faptul că îl înlocuiește pe Ministrul de Externe al țării care deține Președinția Consiliului de Miniștri. De asemenea, Înaltul Reprezentant participă la elaborarea Politicii de Securitate și Apărare Comună, convoacă întruniri extraordinare, facilitează dialogul cu state terțe (Tratatul a creat Delegații în țările non-europene, responsabile în fața Înaltului Reprezentant – art. 13a.2) și exprimă poziția Uniunii Europene

¹ <http://www.highrepresentative.eu/>

în cadrul organizațiilor internaționale și al conferințelor interguvernamentale.¹

Importanța Înaltului Reprezentant derivă din capacitatea acestuia de a utiliza instrumentele politicii externe: este președinte al Consiliului Afacerilor Externe, fiind asistat în acțiunile sale de un serviciu european de acțiune externă (art. 13a.3), dar și din rolul lui de a stimula consensul în interiorul Uniunii și de a consolida Serviciul European de Acțiune Externă, care urmează a servi drept minister de externe pentru Uniune. De remarcat faptul că, în ceea ce privește atribuțiile pe care le are ca Vice-președinte, acestea au stârnit și unele nemulțumiri, deoarece se consideră că se depășește principiul clasic conform căruia toți membrii Comisiei sunt egali.

Numirea Baronesei Cathrine Ashton a Upholland-ului de către Consiliul European pentru acest post de Înalt Reprezentant a avut loc pe 19 noiembrie, fiind investită în funcție pe 1 decembrie 2009. La preluarea mandatului, lady Catherine Ashton declara: „Există trei priorități pe care mi le-am stabilit: crearea unui serviciu diplomatic nou (...) care să lucreze cu părțile terțe în dezvoltarea unei abordări unice (...). Numărul doi, încercarea de a rezolva problemele cu țările din vecinătatea apropiată. În al treilea rând, stabilirea parteneriatelor strategice și relațiilor cu unii dintre cei mai mari actori din lume (...) pentru rezolvarea problemelor sau prevenirea conflictelor.”²

Numirea în această funcție a baronesei a atras și atrage atât susținători, cât și oponenți: „pe de o parte este privită ca o figură ștearsă, fără experiență în domeniu, fără viziune politică. Pe de altă parte, experiența acesteia poate schimba stilul de lucru în PESC în favoarea intereselor UE”.³ Această ultimă poziție este susținută de trecutul lui Ashton în Comisie: a fost Comisarul pentru Comerț din 2008 până în momentul numirii. În această perioadă a inițiat câteva proiecte importante, precum: înțelegerea cu Coreea de Sud, a inițiat dialogul cu China, a rezolvat conflicte și a îmbunătățit relațiile UE cu țări din Africa, Pacific, Caraibe.

Recent, după ce Consiliul a adoptat o decizie privitoare la asigurarea suportului și asistenței umane în Libia, la cererea Națiunilor Unite (1 aprilie 2011), Înaltul Reprezentant și-a exprimat susținerea și disponibilitatea de a căuta soluții la problemele cetățenilor din această țară, întărind dialogul între Uniunea Europeană și Libia, precum și oferind asistența necesară pentru construirea unui viitor democratic.

¹ Negociază și reprezintă UE în domeniul politicii externe în măsura în care există o înțelegere între statele membre.

² http://fletcher.tufts.edu/forum/archives/pdfs/35-1pdfs/EU_After_Lisbon.pdf

³ Koehler, Kateryna. 2010. *European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor*, p. 68.

Președintele Consiliului European

Propunerea de a avea un președinte permanent al Consiliului European apare în 2002, când liderii politici ai celor mai importante state: Franța, Marea Britanie, Germania și Spania, lansează ideea reformării Consiliului European.

Odată cu Tratatul de la Lisabona se instituționalizează Consiliul European și se înființează funcția de președinte al acestuia, idei preluate din proiectul de Tratat Constituțional. Astfel, introducerea formală ca instituție dă dreptul Consiliului să definească obiectivele și strategia UE în plan extern (art. 10B.1), iar decizia de a avea un președinte ales pe o perioadă fixă are influențe pozitive asupra continuității în politica externă, coerenței, coeziunii între state.

Paragrafele 5 și 6 ale articolului 9B TUE prevăd: „5. Consiliul European trebuie să își aleagă un președinte, prin majoritate calificată, pe o perioadă de doi ani și jumătate, reînnoibil o dată.” „6. Președintele Consiliului European: a. Prezidează și impulsionează lucrările; b. asigură pregătirea și continuitatea lucrului în Consiliul European în cooperare cu Președintele Comisiei, pe baza lucrului din Consiliul Afacerilor Generale; c. facilitează coeziunea și consensul; d. prezintă rapoarte PE după fiecare întâlnire a Consiliului”.

De asemenea, Președintele Consiliului European se poate implica în formularea și implementarea politicilor pe probleme externe, evitându-le însă pe cele de potențial conflict și tensiune cu Înalțul Reprezentant, reprezintă liderii UE pe plan internațional, Consiliul în relațiile cu alte instituții comunitare, este intermediar între Uniunea Europeană și țări terțe, organizații, instituții, orientează relațiile UE pe plan internațional. Primul Președinte al Consiliului European a fost numit Herman Van Rompuy, iar prima ședință informală a șefilor de guvern prezidată de acesta a avut loc în 11 februarie 2010, fiind discutată ajutarea economică a Greciei.

Instituirea acestei noi funcții are implicații directe în balanța instituțională, de aceea, competențele Președintelui Consiliului European sunt acelea de a asigura reprezentarea externă a Uniunii, „fără a prejudicia puterile Înalțului Reprezentant” (art. 15 TUE). Această delimitarea ambiguă între funcțiile celor doi poate duce la incoerență în politica externă.

Printre progresele pe plan extern pe care le înregistrează Uniunea prin funcția de Președinte al Consiliului European doresc să-l evidențiez în mod special pe cel în fața ONU – posibilitatea adresării directe către Națiunile Unite prin vocea lui Herman Van Rompuy.

În plus, și Înalțul Reprezentant al Uniunii, împreună cu oficialii săi, vor avea locuri stabilite în camera de ședințe a Națiunilor Unite.¹

Serviciul European de Acțiune Externă

Înființarea Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) este un alt aspect nou introdus prin Tratatul de la Lisabona. Acesta va fi format din angajați ai Secretariatului General al Consiliului, precum și angajați ai Comisiei Europene, împreună cu personal trimis de la serviciile diplomatice ale statelor membre.²

Despre structura SEAE tratatul nu dă informații amănunțite, în ideea nevoii de flexibilitate și ajustare în timp a serviciului, acesta fiind o instituție tânără. Tratatul prevede doar: „Organizarea și funcționarea serviciului trebuie stabilite printr-o decizie a Consiliului, la propunerea Înalțului Reprezentant, după consultarea cu Parlamentul European și obținerea consensului în Comisie.” În ceea ce privește, însă, Politica Europeană de Securitate și Apărare, Directoratul de Planificare și Management a Crizelor și Capacitățile Civile de Planificare și Conducere, acestea vor fi încorporate în Serviciul European.

Scopul creării Serviciului este asigurarea coerenței în politica externă, întărirea rolului UE ca actor internațional, facilitarea îndeplinirii funcțiilor de către Înalțul Reprezentant și asistarea Președintelui Comisiei și al Consiliului în materie de politică externă. Acesta va fi echidistant față de Comisie și Consiliu, având buget și reguli proprii, însă misiunile sale vor depinde de activitatea Înalțului Reprezentant: „În îndeplinirea mandatului său, Înalțul Reprezentant trebuie să fie asistat de un Serviciu European de Acțiune Externă. Acest serviciu trebuie să lucreze în cooperare cu serviciile diplomatice din statele membre” (art. 27.3).³

Cu toate că Parlamentul European dorea în 2005 ca noul Serviciu să fie „incorporat pentru scopuri logistice, administrative și bugetare în Comisie”, nici Consiliul, nici Comisia nu au fost de acord cu această propunere, dorind neutralitatea.

În opinia unor analiști, Serviciul European de Acțiune Externă este pe cale de a deveni principalul actor în relațiile externe, fiind o instituție care deține informații vaste și personal cu experiență, „forum cu o perspectivă cuprinzătoare asupra relațiilor externe” (Osica 2010, p.88).

¹ <http://euobserver.com/9/32262>

² Directorate General External Policies of the Union – Policy Department External Policies, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, (January 2008), 7

³ „Serviciul European de Acțiune Externă este un hibrid instituțional: funcționează într-o dimensiune interguvernamentală, dar încorporează elemente de politică ale Comisiei, prin Înalțul Reprezentant.” (Osica 2010, p. 91)

Personalitatea juridică

Prin Tratatul de la Lisabona se specifică pentru prima dată, în art. 46 A din TUE că „Uniunea are personalitate juridică.”, iar art. 47 subliniază importanța hotărârii prevăzute de articolul anterior: „îi simplifică statutul [UE] și apare ca un pas important spre legalitate”.

Consecințele impunerii personalității juridice sunt de natură să întărească rolul pe plan extern al Uniunii: UE devine un actor care se subordonează legii internaționale; poate avea o reprezentare diplomatică – un singur actor care acționează prin Politica Externă și de Securitate Comună. UE poate să acționeze în numele propriu, fără acordul statelor membre.

Cu toate acestea, *Declarația nr. 24 cu privire la personalitatea juridică a Uniunii Europene* evidențiază faptul că noua personalitate: „nu o va autoriza în nici un fel să legifereze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de către statele membre prin tratate.”

„Triunghiul afacerilor externe” – Colaborări și conflicte

„Triunghiul afacerilor externe”¹ face referire la ideea că reprezentanții UE în domeniul de politică externă și de securitate (Președintele Consiliului European, președintele Comisiei Europene și Înaltul Reprezentant) au rolul de a asigura coerența acțiunilor și o poziție unică a Uniunii pe plan extern. Folosirea acestor expresii de către autorul mai sus menționat are rolul de a sublinia interacțiunea și relațiile de interdependență între acești reprezentanți. De aceea, voi încerca mai departe să redau câteva dintre principalele acțiuni comune ale acestora.

Astfel, privind de exemplu recentele conflicte din nordul Africii, pe 1 aprilie 2011 Consiliul a adoptat o decizie privitoare la asigurarea suportului și asistenței umane în Libia, la cererea Națiunilor Unite. Președintele Consiliului European, Herman Van Rompuy, a declarat la întâlnirea extraordinară a Consiliului European (11 martie 2011) că Uniunea Europeană oferă sprijinul pentru înlăturarea lui Gaddafi de la putere, pentru asigurarea tranziției spre democrație și a dialogului, dar și pentru protecția civililor: operațiunile militare ar trebui să înceteze imediat după ce populația este în siguranță, însă Uniunea Europeană va continua să asigure ajutor umanitar și economic Libiei.

În această problemă, Înaltul Reprezentant și-a exprimat susținerea și disponibilitatea de a căuta soluții la problemele cetățenilor din această

¹ Avery, Graham. 2008. *Europe's Future Foreign Service*, p.32.

țară, întărind dialogul între UE și Libia, precum și oferind asistența necesară pentru construirea unui viitor democratic. De asemenea, Înalțul Reprezentant și Comisia Europeană au prezentat o propunere de Parteneriat pentru Democrație și Prosperitate pentru țările sud-mediteraneene, care încurajează integrarea economică și cooperarea politică.

Pe 17 martie, Președintele Consiliului European, Herman Van Rompuy, și Catherine Ashton, Înalțul Reprezentant, au dat o declarație comună, salutând Rezoluția 1973¹ aprobată de Consiliul de Securitate al Națiunilor Unite, iar pe 21 martie, Consiliul pentru Afaceri Externe a adoptat decizia de a extinde măsurile restrictive asupra Libiei. Decizia impune interzicerea zborurilor în spațiul aerian libian, precum și embargo asupra armelor.

Dacă acesta a fost un exemplu de acțiune comună coerentă între cele două instituții, trebuie specificat faptul că de la ratificarea Tratatului au apărut și situații conflictuale între diferitele funcții nou-create (între ele sau cu cele vechi). De exemplu, Comisia Europeană a considerat că fuzionarea pozițiilor de Înalț Reprezentant și de Comisar pentru Relațiile Externe, precum și crearea Serviciului European de Acțiune Externă (văzut ca o „nouă Comisie” pentru relații externe), îi micșorează influența și puterile de decizie în cadrul politicii externe.

Pe de altă parte, din punctul de vedere al statelor membre, restricționarea rolului Comisiei le permite să își recâștige din prerogativele pierdute de guverne naționale în fața acesteia.

O nouă problemă poate apărea și din cauza ambiguității în definirea și delimitarea atribuțiilor fiecăruia dintre noii reprezentanți externi ai UE: deși Consiliul European decide orientările strategice ale UE, Înalțul Reprezentant implementează politicile în cooperare cu miniștrii de externe. Așa cum spuneam mai sus, tratatele prevăd pentru Președintele Consiliului European asigurarea reprezentării externe cu condiția ca acesta să nu prejudicieze funcției Înalțului Reprezentant.

În ceea ce privește Parlamentul European, Osica observă că, pentru acesta, Serviciul European de Acțiune Externă reprezintă un mijloc de a-și întări influența în politică externă, unde PE are puteri financiare considerabile, chiar dacă nu exercită un control direct asupra Serviciului. De aceea, PE urmărește responsabilizarea șefilor de misiuni externe în fața Comitetului Parlamentului pentru Afaceri Externe. În plus, așa cum

¹ La propunerea Franței, Libiei și a Marii Britanii, Rezoluția 1973 a fost adoptată la 17 martie 2011. Aceasta prevedea utilizarea oricăror mijloace pentru protejarea civililor de atacuri armate, excluzând o forță de ocupație străină. (paragraful 4 al Rezoluției 1973)

am arătat mai devreme, există un număr de probleme tehnice și legale în ceea ce privește componența Serviciului European de Acțiune Externă, neexistând o viziune comună în ceea ce privește structura sa.

Pot apărea așadar anumite tensiuni între instituțiile europene care să aibă repercusiuni asupra reprezentării pe plan mondial, precum și asupra acțiunii Uniunii ca un unic actor.

Concluzii

Tratatul de la Lisabona poate fi privit ca unul dintre cele mai reformatoare tratate ale UE în ceea ce privește politica externă, prin acesta fiind create noi funcții sau instituții menite să contribuie la întărirea poziției și o reprezentare unică pe plan extern a UE.

Deși unii autori sunt de părere că noul tratat poate fi privit și ca o sursă de tensiuni între pozițiile nou-create, există mai degrabă un val de optimism, care se referă la Uniune ca la „o entitate, care vorbește într-un singur glas și implementează politici consistente în probleme externe”¹.

Referințe bibliografice:

1. <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1847&lang=en>
2. http://eeas.europa.eu/ashton/index_en.htm.
3. http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/010411_libya_en.htm
4. <http://www.highrepresentative.eu/>
5. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/ashton/about/cv/index_en.htm
6. <http://euobserver.com/9/32262>
7. http://fletcher.tufts.edu/forum/archives/pdfs/35-1pdfs/EU_After_Lisbon.pdf
8. Avery, Graham. 2008. Europe's Future Foreign Service. *The International Spectator*, Vol. 43, Nr. 1, pp. 29-40.
9. Crum, Ben. 2009. Accountability and Personalisation of the European Council Presidency. *European Integration* Vol. 31, Nr. 6, 685–701, pp. 685-701.
10. Koehler, Kateryna. 2010. European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor. *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 4 (1), pp. 57-72.

¹ Pernice, Ingolf. 2009. *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, p.399.

11. Osica, Olaf. 2010. Taming Chaos: The Future of EU External Relations in Light of the Treaty of Lisbon. *The Polish Quarterly of International Affairs*, nr. 1, pp. 79- 95.
12. Pernice, Ingolf. 2009. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *Columbia Journal of European Law*, vol. 15: 3.
13. *Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene*, 2007/C 306/01, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 306, Ediția în limba română, 17 decembrie 2007.