

Schimbarea de paradigmă teoretică a extinderii Uniunii Europene

Tanel KERIKMÄE,
*director al Școlii de Drept a
Universității de Tehnologie din Tallinn (Estonia),
șef al Catedrei drept european, profesor universitar*

Lehte ROOTS,
*Școala de Drept a Universității de Tehnologie din Tallinn (Estonia),
șef al Catedrei drept public, profesor universitar*

SUMMARY

There exist varying goals and different emphases throughout the EU enlargement process. Enlargement has been seen as a positive political obligation, not only for the EU but also for candidate countries, which assume that EU membership will bring more prosperity. However, such a statement may not be as valid for some states as it seemed only a few years ago. The article is looking answer to a question whether all the canons and requirements for the candidate states can be the same as they were before the Lisbon Treaty. The balance in competences between member states and the EU is changing. The European crisis and the formation of a 'new Europe' that may be more fragmented on the basis of belonging to the euro zone, Schengen area and other regional arrangements and finally the changes in global political agendas are influencing the enlargement processes. Article elaborates on the different problems the states like Bulgaria, Rumania or Balkans had in their accession process expected by different stakeholders.

Introducere. Europa de astăzi este diferită de Europa de acum 50 sau chiar 20 de ani. Obiectivele Uniunii Europene, influența și cooperarea, precum și globalizarea în general au schimbat punctul nostru de vedere privind modul în care regiunea funcționează astăzi. Aceasta a fost supusă mai multor extinderi și fiecare dintre acestea a adus propriile modificări ale Uniunii însăși.

Au existat obiective și accente diferite pe tot parcursul procesului de extindere a UE. Extinderea a fost văzută ca o obligație politică pozitivă nu doar pentru UE, dar și pentru țările-candidate, care presupun că aderarea la UE va aduce mai multă prosperitate (Staszczak, 2011). Cu toate acestea, o astfel de afirmație ar putea să

nu fie la fel de valabilă pentru unele state, așa cum părea acum câțiva ani. Lăsând la o parte istoria (Lightfoot, 2008; Pusca, 2008), întrebarea principală este: „Pot oare toate normele și cerințele față de statele-candidate să fie la fel cum au fost înainte de Tratatul de la Lisabona?” Este îndoielnic a crede astfel, din următoarele motive:

- modificarea echilibrului de competențe între statele-membre și UE (pierderea suveranității);

- criza europeană și formarea unei „noi Europe” care ar putea fi mai fragmentată datorită apartenenței la zona euro, spațiului Schengen și altor acorduri regionale;

- schimbări în agendele politice globale (Archick and Mix, 2010).

Primul aspect poate fi analizat pe larg. Este știut faptul că, devenind o persoană juridică, UE a dobândit mai multă putere, dar și responsabilitate. În același timp, echilibrul puterilor pare departe de a fi clar. Fiecare tratat care a fost adoptat a schimbat, într-un fel, competența și puterea UE. Prin urmare, întrebarea, dacă Tratatul de la Lisabona ar atenua orice obstacole rămase în extinderea ulterioară a UE, ar trebui să fie luată în serios.

După cum explică De Witte (2003), extinderile anterioare au acționat, de asemenea, în calitate de catalizatori pentru schimbarea constituțională sau, cel puțin, pentru regândirea cursului politic și instituțional al procesului de integrare europeană. Anterior, au existat puține modificări substanțiale ale tratatelor, dar Tratatul de la Lisabona a reușit să introducă mai multe modificări. Se pare că perioada de tranziție pentru aplicarea *acquis*-lui comunitar care a fost folosită în extinderile anterioare a constituit un răspuns insuficient, nu atât pentru țările-candidate, cât pentru însăși Uniunea Europeană. Tratatul de la Lisabona a fost elaborat din necesitatea de a modifica tratatele actuale ca urmare a extinderilor.

Uniunea Europeană însăși s-a schimbat considerabil. De exemplu, competența UE a fost extinsă de Tratatul de la Lisabona în domeniul libertății, securității și justiției (European Union, 2007). Lisabona a condiționat fuzionarea primului pilon cu cel deal treilea pilon al UE și a ridicat procedura codeciziei la rang de procedură legislativă ordinară pentru întreg spațiul de libertate, securitate și justiție (denumit în continuare SLSJ), în consecință finalizând procesul de comunitarizare a competențelor în SLSJ (Roots, 2009). Anterior, aceasta a fost cunoscută drept competență legislativă în domeniul justiției și afacerilor interne.

Autoritatea legislativă în materie de imigrare și azil se află acum, parțial, în mâinile UE. Este important în cadrul SLSJ ca

noile state-candidate să ia în considerare nu numai că puterea de decizie s-a schimbat, dar și că, Curtea Europeană de Justiție (CEJ) are dreptul de a lua decizii judiciare și de a face interpretări în chestiunile legate de imigrare și azil. Cu toate acestea, Marea Britanie, Irlanda și Danemarca au încheiat acorduri speciale pentru a legaliza pozițiile lor particulare în noua situație. Astfel, agendele politice pentru potențialele state-membre ar putea fi mai dificile decât înainte. În pofida acestui fapt, noile state-candidate, cum ar fi, de exemplu, Croația, nu pot schimba politicile sau legislația UE adoptate înainte de aderarea lor, așa cum o pot face statele-membre „vechi” ale UE (Danemarca, Marea Britanie sau Irlanda). Aceste provocări au afectat în mod direct schimbările care au apărut la nivelul UE. Țările-candidate trebuie, în esență, să se gândească în care Uniune Europeană doresc să se integreze, deoarece există diferite stadii de aderare ca, de exemplu, în cea cu sistemul Schengen sau în cea care utilizează moneda euro ca mijloc de plată.

Unul dintre instrumentele-cheie în reglementarea relațiilor dintre statele-membre și UE este, cu siguranță, principiul subsidiarității (art. 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană). După cum afirmă Simona Constantin (2008, p. 165), „noutatea adusă de Lisabona este Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și al proporționalității, care conține un cadru legal pentru un control consolidat al subsidiarității. Acest protocol deschide accesul la procesul de legiferare european pentru parlamentele naționale, cărora le este oferit rolul de a controla respectarea propunerilor legislative în conformitate cu principiul subsidiarității. Până acum controlul *ex-ante* al subsidiarității a fost lăsat pe seama guvernelor și capacității lor de a apăra competențele naționale de reglementare. Noul cadru prevede un rol *ex-ante* pentru parlamentele naționale.”

În același timp, epoca post-Lisabona și

criza euro au demonstrat că parlamentele naționale joacă roluri diferite în luarea deciziilor. Tratatul de la Lisabona a schimbat atribuțiile parlamentelor naționale și a adus rolul și competența acestora în procesul decizional al Uniunii Europene. Art. 12 al TUE prevede că parlamentele naționale contribuie în mod activ la buna funcționare a Uniunii și că acestea ar trebui să fie informate cu privire la orice cerere de aderare la UE.

Cel mai semnificativ exemplu al rolului parlamentului și instanțelor naționale ale unei țări ar fi decizia Curții Constituționale germane din 2009 cu privire la compatibilitatea Tratatului de la Lisabona cu Constituția germană. Aceasta a creat noi perspective – nu atât cu privire la viitorul tratatului însuși, cât anume din punctul de vedere al mecanismelor de funcționare internă ale UE cu privire la mai multe niveluri. Decizia instanței Karlsruhe ar putea fi comparată cu conceptele prezentate mai sus. Curtea Constituțională germană a afirmat că Tratatul de la Lisabona nu este, în principiu, contrar constituției statului. Cu toate acestea, procesul de ratificare a fost oprit până când parlamentul german a adoptat o lege care a confirmat rolul său în determinarea procesului de integrare europeană și punerea în aplicare a normelor UE. Astfel, a existat o revenire la o abordare normativă și retragerea de la generalizările care ar nega supremația legislației UE, ca atare. Decizia poate fi privită ca un semn al unei noi relații între UE și statele sale membre, care se caracterizează prin ceea ce poate fi numit *supranaționalism deliberativ* (Kerikmäe and Nyman-Metcalf, 2011). În acest sens, hotărârea *Lisabona* constituie o continuare a doctrinei Maastricht, deoarece principiul atribuirii de competențe este afirmat. Instanța a contestat din nou principiul *Kompetenz-Kompetenz* al UE, adică atribuția de a statua asupra propriilor sale competențe (Kiiver, 2010). Este un exemplu clar

al modului în care statele-membre modelează dezvoltarea legislației UE și modului în care noile state-membre ar putea aduce Uniunii cultura lor administrativă sau legislativă. Noul mecanism prevăzut de Tratatul de la Lisabona pare să vizeze un control sporit al acestui principiu. Controlul slab ex-post de subsidiaritate a fost consolidat prin unul *ex ante* (Constantin, 2008).

Faptul că diferențierea zonelor de competență este „în construcție” trebuie, de asemenea, să fie luat în considerare atât de către UE, cât și de statele-candidate în procesul actualelor și viitoarelor posibile extinderi. Cel puțin, se pare că există o necesitate de a da o nouă marjă de apreciere a statelor-membre în contextul crizei euro, care, dimpotrivă, a solicitat o implicare mai puternică a UE în procesele decizionale.

Situația post-Lisabona sprijină statele-membre în a constitui o parte integrantă a organismului decizional sofisticat al UE. După cum explică Voermans, statele-membre ar fi putut deveni parteneri legislativi deplinți în două moduri: contribuind la pregătirea și adoptarea legislației europene și fiind responsabili de perfecționarea legislației europene odată adoptată (Voermans, 2011). Procesul de implementare (de către statele-membre) merge mână în mână cu interpretarea și cadrul de politici și, prin urmare, nu poate fi subestimat.

Trebuie recunoscut faptul că, deși planificarea obiectivelor, colectarea informațiilor, adoptarea deciziilor, coordonarea și controlul sunt executate la nivelul UE, de instituțiile UE, implementarea deciziilor este realizată la nivel de stat-membru, de către instituțiile statelor-membre (Torma, 2008).

Cazurile dificile care decurg din sistemul judiciar al UE constituie o bună bază de analiză pentru UE și potențialele state-membre în pregătirea pentru aderare. Chiar dacă noile state pot fi considerate

mai slabe și statele-membre fondatoare încă joacă un rol de lider (fenomen numit „Merkozy”), liderii statelor-membre ale UE au ei înșiși scopul de a crea o Uniune mai unită și mai puternică din punct de vedere politic (cel mai recent exemplu ar fi presiunea din partea Germaniei pentru a avea mai mult control la nivelul UE asupra mecanismelor bugetare grecești). Dacă ne gândim la UE ca la o organizație, putem aplica unele teorii organizaționale în scopul de a facilita extinderea și integrarea noilor veniți.

„Acestea sunt principiile mele și, dacă nu-ți convin, ...am altele.” (Groucho Marx)

Aderarea la UE nu aduce numai beneficii. Aderarea la UE include o pierdere semnificativă a suveranității de stat. Cu toate acestea, UE se extinde. Estonia a aderat la UE în 2004, înainte ca modificările Tratatului de la Lisabona să apară, și se poate spune că a fost un succes pentru această țară. După cum afirmă profesorul Kerikmäe (2001, p. 291), „noul proces de extindere a ridicat problema temeiurilor juridice și etice ale delegării suveranității.” Pentru multe state, suveranitatea va fi diminuată prin aderarea la fiecare nouă organizație sau structură care are propriile sale reguli.

Orice țară care dorește să adere la UE trebuie să îndeplinească criteriile de la Copenhaga care au fost convenite în 1993 în cadrul reuniunii Consiliului în acel oraș. Criteriile sunt, de asemenea, relevante în prezent, deoarece acestea se concentrează pe probleme esențiale ca, de exemplu, ordinea de stat democratic, respectarea drepturilor omului și ale minorităților, ca urmare a statului de drept. Statul trebuie să aibă o economie de piață funcțională și să fie capabil să facă față condițiilor de concurență ale UE. În 1995, Consiliul European de la Madrid a precizat că țara-candidată trebuie să aibă capacitatea de a pune în aplicare normele și procedurile UE. Pentru a adera, țara trebuie să creeze condițiile pentru integrarea sa prin adaptarea

structurilor sale administrative și judiciare. Se pare totuși că cerințele de aderare trebuie să fie revizuite din nou în lumina crizei financiare din zona euro.

Cu toate acestea, capacitatea UE de a integra noi membri trebuie, la fel, să fie evaluată, din moment ce trebuie să se asigure că instituțiile și procesele sale decizionale rămân eficiente și responsabile. Scopul UE este să rămână așa cum este, chiar și după extindere. Este o sarcină imposibilă, din moment ce toate statele noi aduc cu ele dorințele lor, culturile și ideile de cooperare, legislația sau elaborarea de politici.

Îngrijorarea cu privire la extindere este că nu ar trebui să influențeze capacitatea UE de a elabora și implementa politici comune în toate domeniile. De asemenea, UE trebuie să fie în poziția de a continua finanțarea politicilor sale într-o manieră durabilă (site-ul oficial al Uniunii Europene – n. d.)

Procedurile și viteza de aderare depind nu numai de cantitatea actelor legislative care urmează să fie revizuite și de capacitatea proprie a statelor de a reorganiza, dar, de asemenea, de capacitatea, problemelor actuale și dorința altor state-membre. UE s-a angajat la o extindere spre Est la summit-ul de la Edinburgh din decembrie 1992. După aceasta, a început să dezvolte instrumentele necesare pentru a interacționa consecvent cu candidații din Europa de Est. La summit-ul de la Copenhaga din iunie 1993, a stabilit condițiile politice și economice generale de aderare la criteriile de la Copenhaga, dar nu a evaluat candidații în funcție de aceste cerințe.

Înainte ca Estonia să adere la UE, a existat necesitatea de a schimba Constituția estoniană. Datorită istoriei opresive a țării, aceasta protejează suveranitatea sa extrem de strict prin mai multe garanții. Comisia Europeană a ajuns la concluzia că, din cauza Constituției actuale, Estonia nu ar fi capabilă să devină un membru cu

drepturi depline al Uniunii Europene și nici nu îndeplinea cerințele legislației Uniunii (Constituția Republicii Estonia, 1996, Capitolul IX).

În conformitate cu Articolul 1 din Constituția sa, Estonia este o republică democratică independentă și suverană, în care puterea supremă în stat este în mâinile poporului. Independența și suveranitatea Estoniei sunt atemporale și inalienabile (Constituția Republicii Estonia, 1996). Tocmai din cauza acestei prevederi, Estonia a trebuit să inițieze un referendum pentru a oferi competențe UE. După cum susține Albi (2001), armonizarea în conformitate cu Acordurile de Asociere ale Uniunii Europene, precum și alte adaptări europene, cum ar fi reorganizările instituționale, negocierile de aderare și cheltuielile de la bugetul de stat pentru acest scop, semnifică o subordonare fundamentală a puterilor de decizie independente ale unui stat față de UE și, prin urmare, ar trebui să solicite fie un amendament constituțional de autorizare sau o abordare destul de modernă, deschisă a suveranității. În conformitate cu tratatele vechi, obișnuia să fie problematic faptul că redelegarea suveranității nu era clară. Nu era evident modul în care statele-membre ar fi putut ieși din Uniunea Europeană. Totuși, în art. 50, alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană este menționat că fiecare stat-membru are dreptul de a se retrage din calitatea de membru al Uniunii:

„Statul-membru care hotărăște să se retragă, notifică intenția sa Consiliului European. În baza orientărilor Consiliului European, Uniunea negociază și încheie cu acest stat un acord care stabilește condițiile de retragere, ținând seama de cadrul viitoarelor sale relații cu Uniunea. Acordul respectiv se negociază în conformitate cu art. 218, alin. (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Acesta se încheie în numele Uniunii de către Consiliu, care hotărăște cu majoritate calificată,

după aprobarea Parlamentului European.”

Prin această prevedere, problema pierderii suveranității într-o măsură nedeterminată este eliminată. În cazul în care statul-membru consideră că participarea în cadrul Uniunii este o amenințare la adresa suveranității sale, acesta se poate retrage din Uniune.

Obligația de armonizare este dificil de conciliat cu cerințele de suveranitate, având în vedere că un stat în curs de aderare nu a participat la formarea *acquis*-ului. Cu toate acestea, noul stat-membru trebuie să o accepte până când statutul său de membru este aprobat, ceea ce poate dura o perioadă nedeterminată de timp. Mai mult decât atât, *acquis*-ul trebuie să fie preluat cu o negociere și o considerare minimă, de exemplu, a circumstanțelor speciale ale Estoniei (și ale altor țări din Europa Centrală și de Est). Statele-candidate actuale nu vor participa, chiar și în ceea ce privește noile proiecte de acte legislative.

Pentru țările-candidate anterior – Grecia, Spania și Portugalia – UE a făcut promisiuri considerabile. Consolidarea democrației în aceste țări se aștepta să aibă loc după aderarea la UE și au fost acordate perioade lungi de tranziție pentru a ajuta la dezvoltarea economică: mai mult de un deceniu pentru unele probleme de politică comercială, agricultură, de la cinci la șapte ani – pentru eliminarea taxelor vamale și ajustarea monopolurilor etc. (Grabbe, 1999).

Din punct de vedere politic, criteriile de la Copenhaga (concluziile Consiliului European, 1993) sunt formulate destul de vag și prezintă un grad sporit de subiectivitate. Exemplul aderării Greciei arată că o țară poate obține statutul de membru din motive politice: din punct de vedere economic, Grecia, țară în care agricultura este „coloana vertebrală,” iar baza industrială este slabă, abia de era pregătită pentru aderare. Am văzut că Europa a trebuit

să ajute Grecia să iasă din recesiune și nu a fost în măsură să controleze în mod eficient dezvoltarea țării. Acest caz demonstrează cât de important este ca o țară să fie pregătită pentru a aplica standardele UE, și acest lucru ar putea influența aderările ulterioare, în cazul cărora ar trebui să fie menținut un mai mare control asupra capacității țării.

În timpul extinderii spre Est, în 2004, s-au aplicat condiții politice, economice și juridice specifice. Pentru prima dată, s-au elaborat rapoarte periodice privind progresele înregistrate și a fost dezvoltată o strategie de preaderare, ce a fost fondată pe angajamente bilaterale, care încorporează „Parteneriate pentru aderare,” asistență tehnică și participarea statelor candidate la programele comunitare (Cremona, 2003; a se vedea, de asemenea, Uniunea Europeană, 2003).

În septembrie 2006, a fost emis un raport în care Comisia Europeană a constatat probleme serioase în pregătirea a două țări pentru aderare, Bulgaria și România (Comisia Europeană, 2005). Totuși acest lucru nu a împiedicat nici Parlamentul European și nici statele-membre din cadrul Consiliului de a continua cu cea de-a șasea extindere la 1 ianuarie 2007, și nu s-a revenit la clauza de amânare. Este o dovadă în plus a angajamentului UE față de politica de extindere. Deoarece aceste țări nu sunt încă membre ale zonei euro, criza monetară nu este atât de evidentă în aceste state. În loc să fie amânată intrarea acestora sau să se facă uz de clauzele de salvagardare,¹ a fost conceput Mecanismul de Cooperare și Verificare pentru a sprijini reformele în curs de desfășurare în Bulgaria și România.

Cele mai grave deficiențe ale României au fost identificate la capitolele con-

curența și ajutorul de stat ale *acquis*-ului, precum și în *acquis*-ul Schengen. Mai mult decât atât, controlul frontierelor externe, corupția, cooperarea dintre jandarmerie și poliție, precum și lupta împotriva crimei organizate au fost recunoscute ca probleme în această țară. Acest lucru ar putea sugera că poate nici nu este recomandabil de a oferi unor țări posibilitatea de a adera la toate acordurile posibile. Fără clauzele de salvagardare, se aplică art. 258 din TFUE și statul-membru poate fi adus în fața Curții Europene de Justiție pentru nonconformitate. Cu toate acestea, chiar și atunci când România și Bulgaria au îndeplinit condițiile necesare pentru a semna Acordul Schengen, din motive politice, acestea încă sunt în afara spațiului Schengen.

Pe de altă parte, este destul de dificil de prevăzut problemele din fiecare țară în curs de aderare. De exemplu, Irlanda a aderat la Uniunea Europeană având o economie slabă, dar care a înflorit odată devenită membru al zonei euro (Taylor, 2011). „Tigrul celtic” a fost o vedetă a economiei europene, un exemplu elocvent al modului de a face afaceri. Chiar și așa, ca orice motor care arde prea fierbinte, situația s-a deteriorat rapid după ce industria de construcții a rămas fără „rezerve de abur”; a fost o industrie pe care Irlanda s-a bazat disproporționat în comparație cu alte state. Spre regretul marilor bănci din Irlanda, împrumuturile masive, acțiunile speculative și prețurile umflate legate de industria de construcții le-au lăsat pe acestea disperate de recapitalizare (Taylor, 2011).

Problemele din Uniunea Europeană au forțat-o pe aceasta, precum și pe statele sale membre să ia măsuri, descrise după cum urmează de Piris (2011), care pot fi, de asemenea, recunoscute ca potențiale

¹ Clauza de salvagardare este un instrument de prevenire, conceput pentru a anticipa respectarea, implementarea și aplicarea inadvertențelor, și nonconformitatea.

surse de noi criterii de aderare pentru viitoarele state-membre:

- complexitatea tot mai mare;
- crearea unui grup intern care-și impune voința politică asupra celorlalți;
- diviziunea între țările de Est și de Vest;
- dificultatea de a conveni asupra unei liste comune de domenii pe care potențialele state-participante ar accepta-o în scopul de a coopera împreună.

Toate acestea creează o atmosferă de pierdere a încadrării exacte a așteptărilor pentru statele candidate.

O bătaie la ușa camerei întunecate.

Există unele dovezi din trecut ce denotă că țările care devin membri ai UE nu aderă la alte instrumente create de aceasta în același timp în care ele aderă la Uniune. Estonia a aderat la UE în 2004, la spațiul Schengen – abia în 2007 și, în cele din urmă, la zona euro – în 2011. Ce putem spune? Țara a fost pregătită să adere, treptat, la fiecare dintre posibilele relații de cooperare care i-au fost oferite. Cu toate acestea, zona euro a început să se confrunte cu criza, care a fost indusă nu de către noile state-membre, dar de către cele vechi, care inițial nici nu erau gata să adere la UE și zona euro. Prin urmare, ar putea fi foarte relevant de a evalua dacă toate țările (noi și „vechi”) ar trebui să facă parte din toate cele trei niveluri de cooperare.

Acordul Schengen vizează, în primul rând, libera circulație și securitatea UE. Zona euro este axată, în principal, pe securitatea fiscală, economică și monetară. Nu ar trebui să uităm importanța capacității instituționale a statelor-candidate, precum și capacitatea Uniunii Europene însăși.

Capacitatea instituțională este importantă nu doar pentru capacitatea statelor-candidate de a gestiona cererile de aderare, dar și pentru Uniune însăși, deoarece noile state-membre încep să joace un rol în politică și în procesul decizional la nivelul Uniunii.

Din partea Uniunii, Consiliul European a recunoscut încă în 1993 că, capacitatea Uniunii de a absorbi noi membri, în același timp menținându-și ritmul integrării europene, este un aspect important în interesul general atât al Uniunii, cât și al țărilor candidate. Amenințarea capacității decizionale a Uniunii pe care o prezintă extinderea dramatică a Uniunii și efectele cumulative ale mai multor extinderi a fost recunoscută, dar nu înlăturată.

De ce ar vrea țările balcanice să se alăture? Vachudova (2003) susține că UE este recunoscută ca actorul internațional cu cea mai mare influență în promovarea reconcilierii etnice, în consolidarea democrației și în susținerea revitalizării economice din Balcani. Ea, de asemenea, subliniază că „politicile UE față de Balcani au devenit încorporate în procesul mult mai larg de extindere a UE care a urmat după prăbușirea comunismului în jumătatea de Est a Europei” (Vachudova, 2003, p. 143).

Se întâmpla în 1999, când Pactul de Stabilitate și Creștere promitea statutul de candidat statelor din Balcanii de Vest – Croația, Macedonia, Albania, Republica Federală Iugoslavia și Bosnia-Herțegovina – de îndată ce standardele democratice erau respectate și cerințele economice erau satisfăcute. Țările din Balcani, cu părere de rău, nu erau pregătite, în mod clar, să adere în 2004, întrucât exista o lipsă evidentă a unora dintre precondițiile aparente ale unei democratizări de succes.

Paralel cu prosperitatea economică redusă, instituțiile de stat și societățile civile slabe, unele state balcanice s-au confruntat cu probleme în relația dintre minoritățile etnice și majorități, și cu perioade de extremism politic cauzate de purificare etnică și de război. Aderarea la UE a fost întotdeauna o problemă dezbătută de către elită. Același lucru a fost valabil în Balcani: a existat necesitatea de a promova strategii de consolidare a păcii regionale, toleranța etnică și reforma economică. Per-

spectiva aderării la UE ar fi putut să fie exclusă, astfel, pentru Albania și Macedonia, dar nu și pentru fosta Republică Iugoslavă (FRI) sau Croația.

Vachudova (2003) este de părere că, pentru Croația și FRI, blocajul a fost naționalismul și oportunismul unor elite politice în condițiile de creare a statului, insecuritatea economică și o geografie etnică amestecată. În timp ce UE a dezvoltat o serie de instrumente pentru a diminua tensiunile etnice din Europa Centrală în anii 1990, a fost în imposibilitatea de a preveni, stăpâni sau opri conflictul etnic din Iugoslavia care se destrăma. Cel mai eficient dintre instrumente era bazat pe condiționarea aderării la UE.

În Europa Centrală și de Est, modificările au fost pașnice – și Uniunea a avut timp pentru a se adapta cu dorința acestor state de a adera la UE și pentru a stabili o strategie privind asocierea lor la Uniune. După ce a izbucnit războiul din Iugoslavia, în 1991, conducerea UE era decisă să schimbe comportamentul guvernelor postcomuniste în altă parte, în special al celor care foloseau naționalismul pentru a amenința drepturile minorităților etnice și relațiile pașnice cu statele vecine. Prima încercare a UE a fost Planul Balladur din 1993, care a fost proiectat ca să folosească „morcovul” (stimulentele) viitoarei aderări la UE pentru a încuraja statele-candidate să soluționeze litigiile naționale și să se angajeze în vederea acceptării frontierelor existente și protejării drepturilor minorităților naționale. Planul Balladur a demonstrat neputința UE de a influența guvernele naționaliste prin amenințarea excluderii din primul val îndepărtat al extinderii UE.

Alte țări, cum ar fi România, în 1996, sau Slovacia, în 1998, au ales guverne de reformatori moderați care au lucrat la obiectivul de a satisface cerințele de aderare la UE, inclusiv promovarea toleranței etnice. În statele naționaliste a existat un decalaj între „angajamentul oficial” pen-

tru îndeplinirea cerințelor de aderare la UE și implementarea lor efectivă de către conducere. Asistența internațională este eficientă numai în cazul în care aceasta sprijină eforturile de reformă internă credibile reieșite din procesul politic local (raport al Institutului Est-Vest și Inițiativa de Stabilitate Europeană, 2001).

După Vachudova (2003, p. 160): „Aspectul cel mai puternic și de succes al politicii externe a UE s-a dovedit a fi stimulul extinderii UE – și Balcanii de Vest este regiunea în care extinderea UE poate fi utilizată pentru a face din PESC un succes. Succesul Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC) va fi măsurat prin capacitatea sa de a aplica instrumentele de care dispune UE – acordurile comerciale, ajutorul economic, investițiile, asistența tehnică, cerințele de viză, precum și stimulentele de aderare la UE – la îndeplinirea obiectivelor sale de politică externă declarată, chiar dacă acest lucru implică anularea intereselor pe termen scurt ale unor state-membre și suportarea unor costuri economice substanțiale.

Cu toate acestea, există încă unele probleme nerezolvate. Va fi aderarea țărilor din Balcani ultima aderare înainte de prăbușirea Uniunii? Ar trebui să se extindă Uniunea Europeană pe continentul african în scopul de a promova democrația, drepturile omului și pacea? În momentul de față, suntem departe de aceste idealuri și se pare că, în prezent, este posibil de a avea acorduri de cooperare strânse în cadrul politicii de vecinătate. Un exemplu bun al unui astfel de acord este relația UE cu Turcia, care este o țară-candidată la aderare de o lungă perioadă de timp, dar este, probabil, mai bine că acesta rămâne pe cont propriu. Având un stat cu norme și valori religioase și culturale diferite în cadrul Uniunii Europene, acest lucru ar putea schimba UE și ar genera evoluții nedorite pentru vechile state-membre.

Așa cum evidențiază unii teoreticieni

organizaționali, agenții de organizare ar trebui să ajute nou-veniții să se adapteze prin furnizarea de informații, feedback, modele de urmat, relații sociale și sprijin, precum și accesul la rețele mai largi (Major ș. a., 1995; Morrison, 2002). Ar putea fi extrem de util dacă țările UE mai vechi ar putea oferi supraveghere de la egal la egal nou-veniților în toate domeniile necesare concentrându-se pe diferențele individuale ale țărilor-candidate la aderare. Aderarea noilor membri ar trebui să devină și mai *à la carte* și să ia în considerare atât nevoile UE, cât și cele ale statului-candidat la aderare. De asemenea, nu trebuie să uităm că aderarea unui nou stat este un proces de învățare pentru țară, dar și pentru UE, a modului de a gestiona diferite culturi administrative etc. Capacitatea de adaptare a UE față de nou-veniți și față de socializarea nou-veniților este importantă pentru scopul comun al UE și menținerea stabilității în Uniune. Rolul de organizare al UE în vederea facilitării acestor relații între state este din ce în ce mai necesar.

Concluzii. Europa trebuie să învețe din propriile greșeli. Extinderea și deciziile de aderare nu ar trebui să se bazeze numai pe voință politică și disponibilitate, dar, de asemenea, și pe criteriile fixate și interesele economice ale Uniunii. Nu ar trebui să uităm că unul dintre obiectivele principale ale Uniunii Europene a fost cel de cooperare economică. Acesta este reafirmat în Tratatul de la Lisabona și ar trebui să rămână unul dintre elementele fundamentale ale Uniunii.

Concluziile de la Copenhaga au condus la stimularea dezbaterilor cu privire la faptul dacă nu cumva Uniunea Europeană însăși ar trebui să ia aceste valori constituționale de bază mai în serios, înrădăcinându-le mai bine în propria ordine juridică. Extinderile au adus mereu în dezbateri valorile și obiectivele Uniunii; de exemplu, democrația și drepturile fundamentale au făcut parte din ordinea de zi în 1996, când

a fost discutat Tratatul de la Amsterdam.

Uniunea Europeană se aseamănă foarte mult cu un club social în care membrii săi ar trebui să vorbească aceeași limbă, pentru a se înțelege reciproc și a dezvolta Uniunea. Un limbaj comun înseamnă valori similare, diferențe culturale minime și aceleași obiective politice și economice.

Pentru viitoarele extinderi, UE ar trebui să se întrebe dacă mai există alte state în lume care îndeplinesc criteriile dorite de aceasta. Diferite modele de extindere au adus, de asemenea, în discuție diverse probleme de cultură politică și socială și gândire economică. E la fel ca într-o familie mare, în care nu toți membrii săi doresc să-l sprijine pe cel ce doar cheltuiește și nu reușește să câștige nimic pentru grup. Acest lucru este spus în lumina actualei lăuri de decizie politică de dreapta și ar putea să se schimbe atunci când țările Uniunii Europene ar deveni mai orientate spre social. Noile extinderi necesită o mai mare examinare a potențialelor state, precum și reflecții cu privire la motivele de bază ale problemelor UE. Unele chestiuni pot fi rezolvate prin finanțarea statelor-candidate la aderare, dar altele nu pot fi rezolvate în acest fel. Cu toate acestea, motivele de bază încă ar trebui să fie identificate pentru început. Extinderea ar trebui să ia în considerare modificările Tratatului de la Lisabona, precum și Carta drepturilor fundamentale a UE, și ar putea fi, de asemenea, necesar de a revizui criteriile de bază de aderare la UE. Când UE se află în criză, e clar că primul lucru care ar trebui să-l facă este să-și rezolve propriile probleme înainte de extindere.

Ar trebui să fie elaborat un nou model pentru strategia de extindere. Noul model va lua în considerare cercetarea privind socializarea organizațională, deoarece problemele din UE derivă nu atât din normele sale formaliste existente, cât din coeziunea socială între părțile interesate în sistemele economice și juridice ale UE.

UE ar trebui să înceapă definirea criteriilor de aderare de la principiile statului de drept. Criteriile de aderare ar trebui să fie revizuite, ținând cont de schimbările Tratatului de la Lisabona și de situația actuală a crizei euro, pentru a evita materializarea în noile state-membre a problemelor, cum ar fi cele întâmpinate de Grecia. Mai mult decât atât, este nevoie de un alt tip de cooperare, bazat pe mai mult control de către celelalte state-membre în cazul în care UE dorește să mențină o unitate puternică. De dragul obiectivității și eficacității, autorii acestui capitol sugerează de a avea un model de extindere formulat în mod clar care recunoaște UE ca o organizație de învățare.

Noul model de extindere poate fi construit cu ajutorul cercetărilor efectuate în domeniul socializării organizaționale. Potrivit lui Cooper-Thomas și Anderson (2006, p. 492), „socializare organizațională este procesul prin care un nou angajat de organizare se adaptează de la statutul de străin la cel de membru integrat și eficient.” Este important ca organizația (UE) și nou-venitul (statul-candidat la aderare) să împărtășească aceleași așteptări, valori și capacități de a se adapta. Așa cum există diferite tactici în socializarea organizațională, cele mai potrivite ar trebui să fie luate în considerare sau analizate. UE ar trebui să ia o poziție cu privire la utilizarea strategiei colective (de exemplu, un stat se adaptează la UE, în baza principiului de echilibru) sau strategiei individuale (adaptează la grup, adică la statele-membre ale

Uniunii Europene), ținând cont de diferențele categorii politice și economice ale statelor-membre existente. UE ar trebui să fie puternică și suficient de unitară pentru a utiliza o strategie de investiție, ceea ce înseamnă că nou-veniții beneficiază de sprijin social pozitiv din interior mai degrabă decât să continue abordarea de cesionare pe baza unor criterii subiective (vechi și nou, Vest și Est). În acest context, inovatorul „model pe mai multe niveluri de învățare” (Cooper-Thomas și Anderson, 2006, p. 499), care analizează procesul pe baza domeniilor de învățare (politică, istorie, perspective de viitor), indicatorii de succes (performanță, coeziunea socială, stabilitatea internă), sursele de învățare (legislația Uniunii Europene, principiile, cele mai bune practici ale statelor-membre), ar fi un nou mod de gândire la extindere. Modelul bazat pe cercetare ce nu este axat numai pe reguli rigide și formaliste ar contribui la evitarea loialității și crizelor de identitate în viitor. Acest model bazat pe cercetare poate ajuta, de asemenea, la identificarea din timp a problemelor cruciale și la găsirea soluțiilor înainte de apariția crizelor.

Procesul de extindere și de aderare este un sistem bidirecțional și funcționează pe mai multe niveluri, care dezvăluie mai multe mecanisme de distribuție obiective. Ar trebui să existe, prin urmare, o încercare atât de a clasifica UE, cât și de a oferi unui stat-membru potențial oportunitatea de a adera la tipul de UE la care acest stat se potrivește.

BIBLIOGRAFIE

1. Albi A. 2001. „Europe Agreements in Light of Sovereignty and Legitimacy: Case of Estonia.” In *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, eds. A. Kellerman, J.W. de Zwaan and J. Czuczai. Hague: T.M.S. Asser Institute, 195–214.
2. Archick K., Mix D. E. 2010. „The European Union’s Reform Process: The Lisbon Treaty.” *Current Politics and Economics of Europe* 21(4): 209–18.
3. Constantin S. 2008. „Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in the Light of the Lisbon Treaty and Beyond.” *Croatian Yearbook on European Law & Policy* 4: 151–77.

4. Constitution of the Republic of Estonia, 1996. Estonian Translation and Legislative Support Center, 2006.
5. Cooper-Thomas H. and Anderson N. 2006. „Organizational socialization: A new theoretical model and recommendations for future research and HRM practices in organizations.” *Journal of Managerial Psychology* 21(5): 492–516.
6. Cremona M. 2003. *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
7. De Witte B. 2003. „The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union.” In *The Enlargement of the European Union*, ed. M. Cremona. Oxford: Oxford University Press, 209–51.
8. East West Institute and European Stability Initiative. 2001. *Democracy, Security and the Future of the Stability Pact for South Eastern Europe: A Framework for Debate*. Brussels: EastWest Institute and European Stability Initiative.
9. European Commission. 2005. *Comprehensive Monitoring Report on Bulgaria’s and Romania’s preparations for EU accession*, COM, 534 Final. Brussels.
10. European Council. 1993. *Conclusions of the presidency*. Copenhagen, 21–22 June, SN 180/93.
11. European Union. 2003. „Notice concerning the entry into force of the Treaty of Accession.” *Official Journal of the European Union* L 236.
12. European Union. 2007. „Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community.” *Official Journal of the European Union* C 306.
13. European Union. 2010. „Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union.” *Official Journal of the European Union* C 83.
14. Grabbe H. 1999. *Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*. EUI: Robert Schuman Centre, Working Paper no. 99/12.20.
15. Kellerman A., J. W. de Zwaan and Czuczai J. 2001. *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: T.M.S. Asser Institute.
16. Kerikmäe T. 2001. „Estonian Constitutional Problems in Accession to the EU.” In *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, eds. A. Kellerman, J.W. de Zwaan and J. Czuczai. The Hague: T.M.S. Asser Institute, 291–300.
17. Kerikmäe T. and Nyman-Metcalf K. 2011. „Karlsruhe vs. Lisbon: an Overture to a Constitutional Dialogue?” *European Journal of Law Reform* 12: 373–87.
18. Kiiver P. 2010. „The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature.” *EU European Law Journal* 16(5): 578–88.
19. Lightfoot S. 2008. „Enlargement and the Challenge of EU Development Policy.” *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 128–42.
20. Major D. A., Kozlowski S. W. J, Chao G. T. and Gardner P. D. 1995. “A longitudinal investigation of newcomer expectations, early socialization outcomes, and the moderating effect of role development factors.” *Journal of Applied Psychology* 80(3): 418–31.
21. Morrison E. W. 2002. „Newcomers’ relationships: the role of social network ties during socialization.” *Academy of Management Journal* 45(6): 1149–60.

22. Official website of the European Union. n. d. <http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm> (3 November 2012).
23. Piris J. C. 2011. „It is Time for the Euro Area to Develop Further Closer Cooperation Among its Members.” *Jean Monnet Working Paper* 05/11. New York: NYU School of Law, 56–7.
24. Pusca A. 2008. „Visualising the EU: the Central and East European Enlargement Experience. Perspectives.” *Central European Review of International Affairs* 16(1): 5–21.
25. Roots L. 2009. „The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation.” *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 5: 261–81.
26. Staszczak D. E. 2011. „Theoretical Interpretations of the European Union Enlargement: Perspectives from a New Global Paradigm.” *Journal of Knowledge Globalization* 4(1): 71–92.
27. Torma A. 2008. „The Public Administration of the European Union.” *Juridical Current* 46: 23–37.
28. Taylor S.F. 2011. „Financial Crisis in the European Union: The Cases of Greece and Ireland.” Master’s thesis, 7 September, Virginia Polytechnic Institute and State University. Blacksburg, Virginia. <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-09202011-160932/unrestricted/Taylor_SF_T_2011.pdf> (21 October 2012).
29. Vachudova M. A. 2003. „Strategies for Democratization and European Integration in the Balkans.” In *The Enlargement of the European Union*, ed. M. Cremona. Oxford: Oxford University Press, 141–60.
30. Voermans W. J. M. 2011. „The Birth of a Legislature: The EU Parliament After the Lisbon Treaty.” *Brown Journal of World Affairs* Spring/Summer, 17(2): 163–80.

Prezentat: 21 martie 2014.

E-mail: lehte.roots@ttu.ee