

PROBLEMA EGALITĂȚII SUVERANE A STATELOR-MEMBRE ȘI CANDIDATE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Virginia COȘCIUG,
master on drept internațional, profesor,
Colegiul Național de Comerț al ASEM

SUMMARY

National sovereignty has been the most discussed subject within the European Union (EU) since the Rome Treaty signing. Thus, the European Communities are positioned on three basic international treaties that have an impact on member-states' sovereignty. We can observe at present the transfer of sovereign competences from member-states to Community institutions stipulated in these and other further treaties. "Shared sovereignty" is a better definition to what we have today in the EU. The aim of this transfer is the fulfilment of the public tasks that the state is not able to perform in the context of globalization. Therefore, we try to present some solution-proposals dealing with the sharing of sovereign rights between EU institutions and the member-states in this work.

This article cannot stop us from considering that adhering to the EU Constitution means the realization of the concept of "sovereignty restriction", but, from our point of view, the reason to accept this matter of fact for one group of states is the need, and for the other countries – the interest to cooperate. This very relation "necessity (need) – interest" creates the situation when the states are not equal in terms of sovereignty in the framework of EU activity.

Organizarea păcii on lume e de neconceput pentru statele ce sunt tratate ca subiecte inegale, fiindcă aceasta ar fi sinonim cu consacrarea "dreptului" celui mai tare și a poziției de inferioritate a celui mai slab sau, on general, al celui mai puțin puternic. Oncă din sec. XVI, ca o reacție la inegalitatea practică și la arbitrariul marilor puteri, s-a demonstrat necesitatea recunoașterii principiului egalității suverane a statelor.

Comunitățile Europene au la bază trei tratate internaționale care aduc „atingere” importantă suveranității

statelor-membre. Privită din punctul de vedere al suveranității, oncheierea oricărui tratat internațional onseamnă o limitare benevolă de suveranitate. On cazul tratatelor institutive ale Comunităților onșă nu mai putem vorbi doar de o autolimitare a comportamentului statului. Suntem on prezența unui transfer de competențe suverane din partea statelor-membre către instituțiile comunitare prevăzute on tratate.

Cu toate acestea, la oncheierea lor,

nici unul dintre cele șase state semnate — Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Olanda — nu a apreciat „prețul” plătit on suveranitate ca fiind prea oneros. Explicația se poate afla on contextul istoric și economic al oncheierii acestora: perioada de după cel de-al Doilea Război Mondial, cînd Europa de Vest se vede descalificată din competiția pentru supremație on lume, cînd, „națiuni cu un trecut atît de complex, cu stiluri, culturi, tradiții, mentalități diverse, prieteni sau adversari, ..., obosiți și traumatizați după un asemenea război, cădeau, de voie, de nevoie, la pace” [6 p.21].

Limitarea de suveranitate părea un preț acceptabil pentru șansa de relansare economică a statelor din Vestul Europei, traumatizate on urma celui de-al Doilea Război Mondial. Astfel, pentru prima dată on istorie, state independente, suverane și democratice au purces la armonizarea economiilor lor și, ulterior, a obiectivelor politice, ontr-un efort pornit din dorința de reconstruire a Europei sfîșiată de conflicte, de asigurare a dezvoltării durabile și a faptului că războiul nu va mai fi posibil pe continent. Proiectul european, prezentat spre sfîrșitul anilor '40 ai secolului trecut, avea să ridice ontrebarea dacă izolarea și luarea deciziilor de către state, fără a respecta interesele celorlalți, nu ar trebui abandonate on favoarea unei construcții viitoare bazate pe oncredere, luarea deciziilor on comun și urmărirea unor interese superioare. Răspunsul ultimilor aproximativ 50 de ani e pe cît de ferm, pe atît de concludent: Uniunea Europeană a impus la nivel global un model de colaborare economico-politică oncă neegală.

Totuși nu putem trece peste primul eșec — Comunitatea Europeană de Apărare — care, cronologic, se situează ontre semnarea primului tratat, cel privind instituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (1951) și Tratatul de la Roma (1957). Eșecul Comunității Europene de Apărare atestă că existau state-membre care nu erau pregătite pentru renunțarea la o competență-simbol a suveranității naționale: organizarea sistemului de apărare.

Construcția europeană rămîne pe tîrbm economic, se limitează deci la punctul de plecare, economicul, deși scopul principal al Comunităților era de natură politică: realizarea unei uniuni din ce on ce mai strîns ontre statele-membre. Avînd ca scop declarat menținerea și consolidarea păcii și libertății, din 1957 Europa celor șase gestionează on comun principalele resurse: cărbunele, oțelul și energia atomică și oși propun crearea unei piețe comune.

Elementul de noutate rezidă on organizarea lor, de inspirație funcționalistă: transferul de drepturi suverane on anumite sectoare economice și administrarea lor on comun, prin instituții cu caracter supranațional. Tratatul care a consfințit bazele juridice ale Comunităților este Tratatul instituind Comunitatea Economică Europeană, „un tratat cu unele trăsături asemănătoare unei constituții, definind un sistem comunitar dotat cu instituții politice comune; un tratat-cadru prin care sunt definite unele obiective, competențele instituțiilor, regulile și procedurile comune, fără a fi precis asupra metodelor și finalității politice” [8, p.37].

Având la temelie inițiativa lui Robert Schumann referitoare la înființarea unei federații europene având ca scop menținerea păcii și metoda propusă de el pentru realizarea acesteia — dezvoltarea intereselor comune ale statelor europene pe plan economic, în vederea creării unei solidarități de fapt, astăzi Uniunea Europeană este departe de a fi doar o organizație internațională cu caracter economic. Pe lângă un pronunțat caracter politic, ea relevă un necontestat caracter juridic, ordinea juridică creată de instituțiile sale constituind unul dintre cei mai puternici factori de integrare.

Fără a fi subliniată sau numită direct, chestiunea suveranității naționale a statelor-membre a fost cel mai disputat subiect în cadrul Uniunii, încă de la semnarea Tratatului de la Roma. Întrebările cruciale “Câtă putere vor avea noile instituții pe care le creăm?” și “Câtă putere va mai avea guvernul nostru?” au fost la ordinea zilei în timpul pregătirilor fondării Comunității Economice Europene din 1957, așa cum sunt și astăzi, când Uniunea caută noi puncte de sprijin pentru un edificiu la a cărui construcție concepte precum “sistem politic revoluționar”, “Europa interguvernamentală” sau “Statele Unite ale Europei” sunt doar încercări teoretice de a ancora conceptual un conglomerat de state independente, suverane și democratice conduse în viitorul apropiat de o singură Constituție.

În 1993, într-o analiză asupra integrării europene se discută despre „principalele instituții ale Uniunii Europene în contextul suveranității și al declinului autorității statelor din Europa de Vest în perioada postbelică”,

despre faptul că „autoritatea și luarea deciziilor au fost transferate și împinse la un nivel colectiv al Comunității, cu implicații profunde pentru rolul tradițional al statelor și al parlamentelor naționale”, autorul ajungând să se întrebe „dacă sistemul comunitar a fost responsabil pentru subminarea suveranității statelor naționale sau dacă a fost doar o simplă reflectare a declinului global în autoritatea statelor independente”. Răspunsul dat acum 10 ani este că „statele-membre rămân principalii actori: transferul de suveranitate¹ nu diminuează suveranitatea națională, ci o consolidează”. [6, p.22-46]

În Uniunea Europeană de acum câțiva ani statele aveau competențe considerabil reduse față de competențele pe care le aveau în anii de după război: unele le-au transferat Comunităților Europene devenite de atunci Uniune Europeană, altele au fost date în competența colectivităților teritoriale locale, principalii beneficiari fiind regiunile. Deși există diferențe calitative între cele două transferuri — în favoarea structurilor europene sunt transferate atribuții care țin de esența suveranității, în timp ce spre comunitățile locale se transferă atribuții de autoritate economică, politică, culturală — ele trebuie privite ca efecte și condiții ale unui singur proces general, cel de integrare europeană. Dacă eficientizarea economiei și asigurarea păcii în Europa a determinat constituirea Comunităților, necesitatea asigurării viabilității acestei cooperări în contextul globalizării problemelor a determinat un vast proces gradual de integrare. Regionalismul este perceput ca „cealaltă față a medaliei”, „integrarea europeană și impulsul

către regionalizare nu sunt fenomene contradictorii, nu reprezintă procese antagonice, ci fac parte din reconsiderarea generală a rolului statului”. [5, p.53]

Ministrul de externe german, Joshka Fischer, afirmă: „Integrarea europeană poate fi dusă la bun sfârșit dacă este proiectată pe baza diviziunii suveranității dintre Europa și statele-națiune. În mod cert, aceasta este ideea care stă la baza conceptului de subsidiaritate care este în mod curent discutat de toată lumea, dar nu este înțeles de nimeni ... Toate reformele — soluționarea problemei democrației și necesitatea reorientării competențelor atât pe orizontală (între instituțiile europene), cât și pe verticală (între Europa, statele-națiune și regiuni) pot fi rezolvate dacă Europa va avea o Constituție... Alternativa Uniunii Europene în fața schimbărilor interne produse de extinderea spre est este clară: eroziune sau integrare.”

Foarte importantă pentru delimitarea competențelor în Uniune a fost noutatea adusă de Tratatul de la Maastricht din 1992. Structura celor „Trei Piloni” pe care s-a construit Tratatul Uniunii Europene definea clar competențele exclusive ale acestora:

- în Primul Pilon (I) — erau incluse „Comunitățile” (CE, CECO și EURATOM);
- cele exercitate în comun, în al Doilea Pilon (II) — adică Politica Externă și de Securitate Comună;
- cele care rămăneau sub tutela exclusivă a statului, grupate în al Treilea Pilon (III) — al Justiției și Afacerilor Interne.

Separția a fost menită să clarifice aspectele împărțirii sarcinilor în

Uniune, dar procesul luării deciziei s-a dovedit a fi unul mai greu, iar odată cu lărgirea către Est, se pare că există toate șansele să ducă la un blocaj instituțional. Într-adevăr, Uniunea dobândea competențe exclusive în domeniul celor patru libertăți fundamentale (libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor, a persoanelor și a serviciilor), dar pentru ceilalți doi Piloni, procedurile de vot prin Majoritate Calificată și Unanimitate au fost de multe ori o piedică în calea dezvoltării. În prezent, chestiunile legate de politica concurenței sau de comerț sunt strict apanajul Comisiei, prin ea Uniunea având aici puteri exclusive. [9, p.235] Problemele de genul vizelor și al justiției interne au rămas în domeniul de competență al statelor-membre.

Tendința ultimului deceniu a fost să se opereze o translație a ultimilor doi Piloni în primul, sporind astfel competențele Uniunii într-o sferă mai largă a problemelor politico-sociale și, nu în ultimul rând, militare. Necesitatea înființării unei Poliții Europene sau a unei Forțe de Reacție Rapidă a UE — care să fie coordonată de Consiliul Reprezentant al UE pentru Politica Externă și de Securitate Comună — demonstrează translația dinspre Pilonul II (PESC) către Pilonul I. Argumentul „eurooptimiștilor” pentru această translație este eficientizarea luării deciziei în Uniune, dar și continuarea construcției în sens suprastatal.

În sensul clarificării competențelor Unionale și celor ale statelor-membre vine și propunerea pe care Raportorul Alain Lamassoure a făcut-o în Parlamentul European, odată cu prezentarea „Raportului privind împărțirea puterilor între Uniunea Europeană și

statele-membre”. Lamassoure propune o listă a categoriilor de puteri exercitate la nivelul UE, ompărțindu-le on:

- „puteri exclusive ale UE” — ce țin de politica monetară, politica vamală și comerțul exterior, finanțarea bugetului UE și politica externă;

- „puteri comune (ompărțite sau concurente)” ontre Uniune și statele-membre — on sensul on care UE stabilește liniile directoare, iar statele-membre sunt responsabile cu transpunerea lor on legislația internă, on cazul Pieței Interne, agriculturii, mediului, cercetării, energiei, politicilor regională și socială, apărării comune, justiției și afacerilor interne;

- „puteri suplimentare”, conform cărora acțiunea UE vine doar să completeze măsurile luate la nivel național, pentru cazurile educației, tineretului, protecției civile, culturii, turismului și contractelor civile și comerciale;

- „puteri politice”, conform cărora UE oferă coordonatele, dar măsurile nu au forță legală, determinând o implicare a parlamentelor naționale, pentru coordonarea politicilor fiscale și de ocupare a forței de muncă;

- „puteri exclusive ale statelor-membre”, lăsând on această categorie prerogativele organizării teritoriale și a politicii fiscale.[11, p.7-8]

Deși conține câteva idei percutante, din păcate, inițiativa Parlamentarului European nu simplifică deloc procesul decizional, creând categorii inutile, care vor spori neîncrederea dacă statelor-membre li s-ar cere să-și reompartă suveranitatea cu Uniunea. Puterile „suplimentare” și „politice” sunt, de fapt, subdiviziuni ale „puterilor comune”, ilustrând perfect

suveranitatea partajată a membrilor UE.

Apoi, pentru a asigura o coerență necesară funcționării atbt a instituțiilor europene, cbt și sistemului ca tot unitar, ponderea puterilor trebuie plasată la nivelul colaborării ontre Uniune și membri și on palierul exclusiv al instituțiilor europene. On acest sens, de exemplu, politica impozitelor și a fiscalității trebuie să se situeze on sfera puterilor exercitate de instituțiile europene, tocmai pentru a asigura coerență Uniunii Economice și Monetare.

Practic, istoria UE ne demonstrează că reformele au pornit și au fost impulsionate de factorul politic, ulterior găsindu-se expresiile potrivite pentru oncadrarea normativă a noilor realizări. Din punct de vedere juridic, Uniunea a creat on timp acel „patrimoniu legislativ” [13, p.12], deseori desemnat on accepțiunea sa franceză — *acquis communautaire*. Cairns ol definește ca pe o sumă a tratatelor de bază și instrumentelor de bază ale Comunității, legislația care derivă din acestea, deciziile juridice (ale Curții Europene de Justiție) și deciziile cvasijuridice (de pildă, cele ale Comisiei pentru Concurență) ale instituțiilor comunitare și instrumentele care nu sunt obligatorii, cum ar fi Opiniile și Recomandările (de exemplu, cele emise de Comitetul Economic și Social) și Rezoluțiile adoptate de Parlament și de Consiliul de Miniștri. [13, p.12-13]

Cu privire la aspectul integrării statelor europene on spiritul suveranității politico-economice, unul dintre instrumentele cele mai utile s-a dovedit a fi moneda unică Euro. Din ianuarie 2002, Euro a devenit o realitate palpabilă pentru europeni. Iată că un alt atribut

exclusiv al statului, emiterea monedei, deci controlul asupra politicii monetare, a fost și acesta transferat instituțiilor Uniunii. Clădit pe concepția germană a independenței băncii centrale — verificată prin experiența Bundesbank — Banca Centrală Europeană este astăzi responsabilă cu politica monetară a „Zonei Euro”, formată din cele 12 state-membre care au adoptat moneda comună. Desigur, euroscepticii afirmă că procesul a fost foarte lung, că nu garantează buna funcționare a pieței, că nu va putea fi susținut în cazul unor crize majore ale statelor participante la Euro sau că nu ar fi fost total — citându-se aici faptul că totuși reversul monedelor poartă încă efigiile naționale — dar realitatea a confirmat că Euro a fost bine primit de piață și că încrederea în moneda europeană este în creștere. Ceea ce părea de neimaginat acum 30 de ani, este astăzi un succes comun al celor 12 și, în viitor, al Uniunii în ansamblu.

Banca Europeană de Investiții (BEI) și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) vin să completeze imaginea sistemului financiar european. Creată după căderea imperiului sovietic, BERD este unul dintre principalele vehicule de ajutor financiar pentru statele est-europene. Bineînțeles, și în mod justificat, ajutorul nu vine necondiționat. BERD cere în mod explicit statelor care beneficiază de sprijinul său să aibă și să mențină un regim democratic în care să existe o economie de piață funcțională.[9, p.35]. Este acesta un amestec în afacerile interne ale statelor respective, care să le submineze autoritatea internă prin intermediul unui șantaj? Firește că nu.

Iar explicația rezidă tocmai în faptul că statele estice onsele doresc aderarea la club și lucrează în sensul cerințelor europene, nu pentru că acestea le-ar fi impuse, ci pentru că reprezintă singura cale de reformă viabilă care poate aduce dezvoltarea durabilă. Statele din Est și-au dat seama că sunt mai avantajate dacă acceptă, odată cu sumele împrumutate, o influență din partea băncii, decât dacă ar fi păstrat intactă autonomia asupra deciziilor economico-politice interne, dar această influență a fost privită de guvernele respective ca un ajutor pentru dezvoltare, o consiliere mai mult sau mai puțin gratuită. Conform celebrei analize a lui Milward, *The European Rescue of the Nation State*, UE acționează în prezent ca un scut protector pentru statele-membre în fața efectelor negative ale globalizării.

Putem afirma că țările UE au implementat cele mai radicale modificări aduse tezei inițiale a suveranității, cea westfalică. Onsă Krasner nu duce teoria suveranității interdependenței până la punctul în care să poată explica realitatea UE. Explicația este dată de modul în care funcționează azi Uniunea, înțelegerea suveranității interdependenței fiind foarte importantă pentru identificarea unui posibil scenariu pentru viitorul construcției europene. O mai corectă denumire a ceea ce avem astăzi în UE este o „suveranitate partajată”. Explicat sintetic, conceptul argumentează că realizarea unei suveranități naționale — în sensul de capacitate — a statelor-membre ale UE este cel mai bine, mai ieftin și mai sigur realizabilă prin colaborarea care a asigurat gradul ridicat de interdependență între membrii clubului. Uniunea a fost creată printr-o serie de

tratate, ombunătățite și modificate on mai multe rânduri, la care au aderat treptat aproape toate statele Europei Occidentale. Uniunea a și stabilit politici și aranjamente instituționale proprii, multe dintre acestea având o forță politico-juridică ce transcende granițele naționale. S-a creat, astfel, o suveranitate partajată, un concept mult mai cuprinzător decât definiția asemănătoare atribuită de Krasner.

Conceptul suveranității a avut o evoluție ireversibilă de-a lungul anilor, onțelesurile rigide, „clasice”, de nivel maximalist cedând treptat locul unor interpretări mai suple, accentuând cooperarea ontre state și respectarea obligațiilor lor internaționale. Latura politico-economică a suveranității a fost ontotdeauna motorul schimbării, ondeplinind din acest punct de vedere un rol „revizionist”, on timp ce componenta juridică avea rolul de a da valențe normative situației nou-create, revenindu-i deci sarcina „conservatoare”.

Suveranitatea statului nu este știrbită de integrarea europeană. Acest proces presupune un anumit transfer de putere din partea statului, onșă scopul transferurilor este ondeplinirea – sau, cel puțin, oncercarea de a ondeplini – sarcinilor publice pe care, on contextul globalizării, statul nu le mai poate ondeplini.

Transferurile apar ca răspunsuri necesare la criza statului ca principal și unic nivel de guvernare. Rolul general al statului nu mai este ondeplinirea sarcinilor clasice, asigurarea ondeplinirii lor de către entitatea cea mai on măsură s-o facă.

Pentru viitor se conturează următoarele soluții-propuneri:

- adoptarea și legiferarea unui sistem al suveranității partajate cu statele-membre, dar centrat pe cetățenii Europei;

- Europa ar trebui să se ondrepte spre un nou model transnațional on care depozitarul suveranității să fie cetățeanul, și nu statele.

Constituția Europeană este necesară, iar legiferarea on cadrul Dreptului European trebuie să se facă on sistemul bicefal al Consiliului și Parlamentului, cu un arbitru independent on persoana unei Curți Constituționale. Actuala Curte Europeană de justiție va trebui ompărțită on două, o parte urmând a asigura funcția unei Curți Constituționale, iar cealaltă rămânând să judece disputele dintre instituțiile europene și țările Uniunii și cele intrainstituționale.

Ponderea puterilor trebuie plasată la nivelul colaborării ontre Uniune și membri și on palierul exclusiv al instituțiilor europene.

Vor urma noi transferuri de competențe suverane către Uniune? – Posibil. Competențe care sunt actualmente on atribuția Uniunii vor trece din nou la statele-membre? – Probabil. Dar la fel de posibil e ca regiunile să fie implicate și formal on procesul de integrare, deoarece statele candidate sunt oncă legate, politic și sentimental, de concepte cum sunt cele de suveranitate și de independență on politica externă. On mod indubitabil, politica europeană comună on ceea ce privește controlul frontierelor externe și politica externă, de securitate și de apărare comună, este una din condițiile integrării cu drepturi egale on cadrul Uniunii.

Transferul de competențe suver-

ane on domeniul strategiei economice, al pieței comune, al coeziunii politice, al drepturilor omului, al monedei unice implică schimbări profunde de mentalitate politică. Parlamentele și guvernele naționale ale statelor candidate se vor afla on postura de a aproba propria depozedare de atribuțiile din aceste domenii, lucru care nu este ușor de realizat.

Prevederile din Tratatul de la Nisa despre cooperările consolidate urmăresc crearea unui cadru mai elastic, prin recunoașterea faptului că nu toate statele-membre sau viitoare membre dispun de aceleași resurse. Eficiența cooperării consolidate și on cercuri concentrice a fost deja confirmată de ceea ce s-a ontbplat on privința sistemului Monetar european și a Acordului Schenghen.

Cuprinsul articolului dat nu poate să nu ne sugereze faptul că aderarea la Constituția Uniunii Europene presupune transpunerea on realitate a conceptului de “limitare a suveranității”, iar motivele pentru care statele se conformă acestei realități au fost elucidate mai sus și sunt axate, după părerea noastră, pe nevoia unui grup de state de a coopera, și interesul altui grup de state de a coopera. Anume acest raport “necesitate (nevoie) - interes” face ca statele să nu se afle pe poziții de egalitate suverană on cadrul funcționării Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova, 2005.
2. Constantin Valentin (ed.), Documente de bază ale Comunității și Uniunii Europene. - Iași, Polirom, 1999, - P. 340.
3. Martin Holland, „Sfârșitul statului național: relațiile instituționale ale Uniunii Europene”, on Polis, Instituțiile Uniunii Europene, nr. 3, 1995 (traducere de Titus Dumitrescu).
4. Miga-Beșteliu, Raluca, Drept internațional — Introducere on dreptul internațional public. - București, ALL, 1998
5. Mogens Chrom Jacobsen “Jean Bodin et le dilemme de la philosophie politique moderne”, Museum Tusculanum Press, University of Copenhagen, 2000, -P. 200.
6. Miquel Roca I Junyent, „Europa regională”, Polis, nr. 3/1995, - P. 53 (traducere de Camelia Suică).
7. Octav Bibere. Uniunea Europeană ontreal și virtual, Ed. All Educațional. București, 1999.
8. Stephen D. Krasner. Sovereignty: Organized Hypocrisy, Princeton University Press, 1999. - P. 235.
9. Popescu, D., Năstase, - P., coman, FL. “Drept internațional public”. Ed.