

UNIUNEA EUROPEANĂ: ISTORIC, INSTITUȚII, PROCESE DECIZIONALE

Lucrarea de față a fost elaborată în cadrul proiectului Phare RO 0006.18.02 - Formarea funcționarilor publici din administrația locală în afaceri europene și managementul ciclului de proiect, implementat de Institutul European din România în colaborare cu *human dynamics* în anul 2003.

Lucrarea face parte din Seria Micromonografii - Politici Europene, versiune actualizată.

LISTA DE ACRONIME:

BEI	Banca Europeană de Investiții
BCE	Banca Centrală Europeană
CEA	Comunitatea Europeană de Apărare
CEC	Curtea Europeană de Conturi
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEE	Comunitatea Economică Europeană
CEJ	Curtea Europeană de Justiție
CES	Comitetul Economic și Social
CR	Comitetul Regiunilor
CIG	Conferința Interguvernamentală
EURATOM	Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică
JAI	Justiție și Afaceri Interne
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
OCEE	Organizația pentru Cooperare Economică Europeană
PE	Parlamentul European
PESC	Politica Externă și de Securitate Comună
SM	State Membre
UE	Uniunea Europeană
UEO	Uniunea Europei Occidentale

CUPRINS:

I. Procesul de integrare europeană	4
I.1. Extinderea integrării europene	6
I.2. Adâncirea integrării europene	7
II. Cadrul instituțional și procesul de decizie.....	18
II.1. Parlamentul European	18
II.2. Consiliul Uniunii Europene (Consiliul de Miniștri)	21
II.3. Comisia Europeană	23
II.4. Curtea Europeană de Justiție	24
II.5. Curtea Europeană de Conturi.....	25
II.6. Consiliul European.....	26
II.7. Ombudsmanul European	27
II.8. Comitetul Economic și Social	27
II.9. Comitetul Regiunilor.....	28
II.10. Banca Europeană de Investiții	29
II.11. Banca Centrală Europeană.....	30
III. Viitorul UE și procesul de decizie.....	31

I. Procesul de integrare europeană

Ideea unei Europe unite a fost susținută de-a lungul secolelor de împărați și intelectuali deopotrivă, dar numai după cel de-al doilea război mondial statele europene au instituționalizat forme de cooperare internațională, cu competențe în domenii specifice, cum ar fi: Organizația pentru Cooperare Economică Europeană (OCEE)¹, Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO)², Uniunea Europei Occidentale (UEO). Aceste organizații au pus bazele unei solidarități mai strânse între statele europene, dar încă manifestau trăsăturile clasice ale unei uniuni a statelor și ale cooperării interguvernamentale.

Începutul procesului de integrare europeană - caracterizat prin trăsături originale și specifice, care constituie baza actualii structuri a Uniunii Europene - poate fi considerat anul **1950**, când ministrul francez al afacerilor externe, Robert Schuman, a propus implicarea câtorva state europene într-un proiect de cooperare mai strânsă, comparativ cu formele tradiționale existente la acel moment. Acest nou tip de cooperare presupunea transferul de suveranitate către o organizație cu puteri de constrângere asupra membrilor săi. Inițiativa a constat în integrarea producției de cărbune și oțel a Franței și Germaniei, în cadrul unei organizații deschise participării și altor state europene. Printre promotorii ideii unei Europe unite, acesta a fost primul pas către o cooperare largită: o integrare sectorială ce ar fi putut influența și alte sectoare economice. Aceasta era ideea declarată, însă obiectivul politic imediat îl constituia alipirea Germaniei la Europa și eliminarea rivalităților existente între Franța și Germania privind zonele strategice ale Ruhr-ului și Saar-ului.

În **1951**, negocierile desfășurate între șase țări – Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Olanda – au condus la semnarea *Tratatului de la Paris*, prin care se înființa *Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului* (CECO). Comparativ cu alte organizații internaționale existente la acel moment, principalul element de noutate îl constituia caracterul supranațional al acestei Comunități, reprezentat de transferul de competențe către o instituție

¹ Organisation for European Economic Co-operation -OEEC

² North Atlantic Treaty Organisation - NATO

(Înaltă Autoritate³) responsabilă cu luarea de decizii, independent de consensul Statelor Membre (SM).

O altă inițiativă sectorială este reprezentată de crearea unei Comunități Europene de Apărare (CEA)⁴, inițiativă care a eșuat însă, datorită faptului că Tratatul aferent - semnat în **1952** - nu a fost niciodată ratificat de către Parlamentul Franței.

O relansare în forță a „inițiativei europene” a avut loc în anul **1955**, în cadrul conferinței de la Messina, la care miniștrii afacerilor externe ai CECO au căzut de acord asupra înființării unei uniuni economice bazată pe o piață comună și asupra creării unei organizații pentru energia atomică. O comisie de experți condusă de Paul-Henry Spaak, ministrul belgian al afacerilor externe, a elaborat două proiecte ce au condus la semnarea, în **1957**, a celor două Tratatate de la Roma – cel prin care se înființa *Comunitatea Economică Europeană (CEE)* și tratatul *Comunității Europene pentru Energie Atomică (EURATOM)*.

După prima experiență sectorială a CECO, CEE constituie un exemplu unic de organizație supranațională – adică o organizație creată prin transferul de suveranitate de la SM la „Comunitate”. În acest context, transferul de suveranitate înseamnă o delegare - de la membrii fondatori ai Comunității către anumite instituții comune – a puterii de decizie asupra unor aspecte comune, conform principiilor democrației și statului de drept. În acest scop au fost create mecanisme de decizie și un cadru instituțional complex, capabile să asigure reprezentarea intereselor guvernelor SM, a interesului general al Comunității, precum și a intereselor cetățenilor europeni.

Obiectivul imediat al **Tratatului de la Roma**, semnat la 25 martie **1957** și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958, era reprezentat de crearea unei „piețe comune” și de abordarea progresivă a politicilor economice ale SM, ca mijloace de realizare a unei extinderi continue și echilibrate, a unei creșteri accelerate a standardelor de viață și a unor relații mai strânse între SM.

Crearea unei piețe comune nu înseamnă numai eliminarea tuturor barierelor existente în calea liberei circulații a bunurilor și stabilirea unei taxe vamale unice⁵ (uniunea vamală); piața

³ „High Authority”

⁴ European Defence Community - EDC

⁵ În engleză, “common custom tariff”.

comună înseamnă și liberalizarea altor sectoare (cum ar fi libera circulație a persoanelor, serviciilor și capitalului) și stabilirea unor politici comune în domenii strategice (agricultură, comerț, transport și concurență) pentru crearea unor condiții omogene în vederea creșterii performanței activităților economice.

Astfel, în 1968, CEE avea deja încheiată uniunea vamală și avea o piață agricolă comună.

Începând cu 1950, gradul de integrare europeană a crescut progresiv, atât din punct de vedere geografic – prin aderări succesive - cât și din punctul de vedere al dezvoltării de politici și structuri instituționale comune. Astfel, pornind de la o comunitate economică cu șase membri, în momentul de față s-a ajuns la o uniune politică a 25 de țări⁶ (cu negocieri în plină desfășurare pentru admiterea de noi membri) și care va avea în curând o nouă Constituție⁷.

I.1. Extinderea integrării europene

Extinderea integrării europene înseamnă extinderea geografică (sau integrarea pe orizontală) și constă în aderarea de noi membri la CEE. Sub acest aspect, procesul de integrare s-a desfășurat în cinci valuri succesive de aderare, etapele integrării geografice fiind indicate mai jos:

- *Membri fondatori*: 1957 – Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Olanda;
- *Prima extindere*: 1973 - Danemarca, Irlanda, Marea Britanie;
- *A doua extindere*: 1981 – Grecia;
- *A treia extindere*: 1986 – Portugalia, Spania;
- *A patra extindere*: 1996 – Austria, Finlanda, Suedia;
- *A cincea extindere*: 2004 – Cipru, Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia, Ungaria.

⁶ Este vorba de cele zece țări care au semnat deja Tratatul de Aderare și care vor deveni membre în 2004: Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia, Slovenia, Ungaria (din Europa Centrală și de Est), Cipru și Malta (din zona mediteraneeană). La momentul actual se află în proces de negociere Turcia, Bulgaria și România, ultimele două având ca dată estimată de aderare anul 2007.

⁷ Adoptarea unei noi Constituții este cauzată, în mare parte, de dimensiunea acestui proces de extindere (zece țări) și de transformările pe care le impune - atât la nivel instituțional, cât și decizional.

I.2. Adâncirea integrării europene

Procesul de adâncire a integrării europene (sau integrarea pe verticală) a demarat în anii '50 și are în vedere următoarele aspecte:

- a) creșterea progresivă a obiectivelor comune, pe care SM decid să le realizeze împreună, prin extinderea ariilor politicilor comune;
- b) întărirea caracterului supranațional al Comunității, prin utilizarea extensivă a sistemului de vot majoritar (în locul celui bazat pe unanimitate existent la nivelul Consiliului), prin care sunt reprezentate interesele naționale ale fiecărui SM, precum și prin întărirea rolului Parlamentului European (unde sunt direct reprezentați cetățenii europeni).

Tratatul CEE a fost amendat de câteva ori și suplimentat prin Tratatul Uniunii Europene, până la consolidarea sa finală într-o Constituție (aflată încă în stadiul de proiect, finalizat în iulie 2003 și urmând a fi rediscutat în octombrie 2003)⁸. În tabelul de mai jos sunt prezentate tratatele prin care a fost amendat Tratatul UE:

Tabelul 1: Tratatul Uniunii Europene

Anul	Documentul
1986 (ratificat în 1987)	Actul Unic European
1992 (ratificat în 1993)	Tratatul de la Maastricht
1997 (ratificat în 1999)	Tratatul de la Amsterdam
2001 (ratificat în 2003)	Tratatul de la Nisa

Această abordare are în vedere dezvoltarea graduală a procesului de integrare, centrată pe tratarea acelor aspecte asupra cărora se poate ajunge la un acord și pe amânarea acelor chestiuni care nu sunt încă în stadiul la care pot constitui obiectul unei decizii.

După Tratatul de la Roma, procesul de adâncire a integrării a fost cuprins în **Actul Unic European**, semnat la 17 februarie 1986 și ratificat la 1 iulie 1987.

⁸ La momentul scrierii acestei lucrări, proiectul de constituție era acceptat în proporție de 95%.

În urma unui preambul ce exprima intenția SM de a transforma Comunitatea Economică într-o Uniune Politică (intenție care se va concretiza câțiva ani mai târziu, prin Tratatul de la Maastricht), au fost introduse următoarele inovații:

- instituționalizarea formală a Consiliului European (format din șefii de stat sau de guvern și de președintele Comisiei Europene), ca principalul organism responsabil pentru stabilirea direcțiilor de dezvoltare ale Comunității;
- introducerea sistemului de vot al majorității calificate în cadrul Consiliului, pentru adoptarea acelor deciziilor care au în vedere finalizarea pieței interne, politica socială, coeziunea economică și socială și politicii cercetării;
- întărirea rolului Parlamentului European (PE), prin introducerea procedurilor legislative de cooperare și a necesității acordului PE pentru deciziile privind aderarea de noi SM și acordurile de asociere;
- înființarea Tribunalului Primei Instanțe⁹, alături de Curtea Europeană de Justiție (CEJ);
- creșterea numărului politicilor comune, prin adăugarea politicilor de mediu, cercetare științifică, coeziune economică și socială;
- stabilirea unei date (31/12/1992) pentru definitivarea pieței interne (noțiunea de „piață internă” fiind mai puternică decât cea de „piață comună”, implicând nu numai realizarea celor patru libertăți – libera circulație a bunurilor, libera circulație a serviciilor, libera circulație a persoanelor și libera circulație a capitalului – ci și implementarea a noi politici și a coeziunii economice și sociale).

Schimbarea peisajului politic european după căderea regimurilor comuniste din Europa Centrală și de Est a condus la un proces de regândire a structurii Comunității Europene, în direcția creării unei uniuni politice și a uniunii economice și monetare. Baza legală a noii

⁹ The Court of First Instance.

Uniuni Europene este reprezentată de **Tratatul de la Maastricht**, semnat la 7 februarie 1992 și ratificat la 1 noiembrie 1993.

Uniunea Europeană (UE) înseamnă, pe de o parte menținerea și extinderea *acquis*-ului Comunității Europene¹⁰ și, pe de altă parte noi forme de cooperare în domeniul Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC) și al Justiției și Afacerilor Interne (JAI). Astfel, conform imaginii comune despre UE, prin Tratatul de la Maastricht aceasta devine o construcție cu trei piloni, care va fi menținută și dezvoltată continuu.

TRATATUL DE LA MAASTRICHT

PRIMUL PILON

Dimensiunea comunitară

- Cetățenia europeană
- Libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului
- Politici comunitare
- Uniunea economică și monetară

AL DOILEA PILON

- Politica Externă și de Securitate Comună (PESC)

AL TREILEA PILON

- Cooperarea în domeniul Justiției și Afacerilor Interne¹¹ (JAI)

Primul pilon

Primul pilon acoperă sectoarele, regulile și procedurile de decizie referitoare la CEE, CECO și Euratom.

¹⁰ Vezi Glosar.

¹¹ Prin Tratatul de la Amsterdam, multe din domeniile aflate sub jurisdicția JAI au fost transferate dimensiunii comunitare (primul pilon).

Tratatul de la Maastricht modifică Tratatul de la Roma al CEE și creează Comunitatea Europeană, subliniind astfel caracterul său extins, ce depășește marginile integrării economice. Aceste modificări sunt reprezentate de:

- continuarea extinderii rolului PE, în special cu referire la aprobarea nominalizărilor Comisiei, la introducerea noii proceduri legislative a co-deciziei (asupra anumitor subiecte, PE își împarte prerogativele cu Consiliul);
- continuarea extinderii gamei politicilor comune (educația și formarea profesională, rețelele trans-europene, politica industrială, dezvoltarea cooperării, protecția consumatorului) și întărirea altor politici comune deja existente (politica socială, coeziunea economică și socială, cercetarea și dezvoltarea tehnologică, politica de mediu);
- crearea cetățeniei europene: toți cetățenii SM pot circula și se pot stabili în alte SM; dreptul de a alege și de a participa în alegerile municipale și pentru PE în SM de rezidență, indiferent de naționalitate; protecție diplomatică și consulară din partea ambasadei unui alt SM pe teritoriul unui stat terț și în care SM național nu este reprezentat; dreptul de a trimite petiții PE și de a se adresa Mediatorului European (Ombudsmanului european);
- instituirea uniunii economice și monetare: convergența politicilor economică și monetară a SM, ceea ce a condus la adoptarea monedei comune (Euro) și la înființarea Băncii Centrale Europene (BCE).

Al doilea pilon

Odată cu instituirea celui de-al doilea pilon, cooperarea politică dintre SM este ridicată la statutul de politică comună, ceea ce înseamnă includerea ei într-un cadru instituțional specific. Astfel, prin Tratatul de la Maastricht, UE are o politică comună extinsă la toate sectoarele politicii externe și de securitate și se pun bazele unei cooperări sistematice între SM. Această cooperare este caracterizată de derularea unor acțiuni comune, desfășurate pe de consens¹² și care limitează SM în politica lor externă.

PESC este gestionată de aceleași instituții care operează sub primul pilon, dar care au puteri și proceduri de decizie diferite: astfel, deoarece acest domeniu este de importanță strategică

¹² Este vorba de metoda interguvernamentală.

pentru SM și este dificil de renunțat la suveranitatea națională, procedura de decizie aplicată este *metoda interguvernamentală* (pentru adoptarea deciziilor fiind valabilă regula consensului).

Al treilea pilon

Tratatul de la Maastricht stabilește și o formă sistematică de cooperare între SM, în domeniul justiției și afacerilor interne – cooperare care, până la acest moment, se desfășura pe bază de acorduri internaționale ocazionale (un astfel de exemplu îl constituie Acordul Schengen, semnat în 1995 de numai 5 SM). Procesul de decizie este similar celui din domeniul PCSE (bazat pe regula unanimității). Aspectele acoperite de această politică și reglementate prin Tratatul de la Maastricht sunt: oferirea de azil politic, emigrația, lupta împotriva fraudei și dependenței de droguri, cooperarea judiciară în chestiuni civile și penale, cooperarea vamală și a poliției pentru prevenirea terorismului, alte tipuri de delictе internaționale.

Următorul moment cheie în direcția adâncirii integrării europene este constituit de **Tratatul de la Amsterdam**, semnat la 2 octombrie 1997 și ratificat la 1 mai 1999. Tratatul a reprezentat punctul final al lucrărilor Conferinței Inter-guvernamentale (CIG) inițiate la Torino în 1997 și prevăzută deja prin Tratatul de la Maastricht.

Tratatul de la Amsterdam amendează atât Tratatul CE, cât și Tratatul UE, iar elementele de noutate aduse sunt:

- instituționalizarea cooperării sporite, prin care este combinată nevoia unei continue integrări (existentă în unele SM) cu nevoia respectării dorinței altor SM de a nu fi implicate în anumite politici comune (în domeniul cărora vor să își păstreze suveranitatea națională); acest sistem poate fi aplicat în domeniile de activitate ale celor trei piloni, cu următoarele condiții:
 - să aibă în vedere promovare obiectivelor UE și să fie aplicat ca o ultimă variantă;
 - să nu pună în pericol “acquis-ul comunitar” sau drepturile, obligațiile și interesele SM neparticipante;
 - să se refere la majoritatea SM și să fie deschis tuturor celorlate SM, în orice moment.

Acest principiu al unei Europe „cu două viteze” a fost aplicat încă dinaintea dobândirii unui caracter formal prin Tratatul de la Amsterdam, cu ocazia semnării: 1) Acordului Schengen (în 1985, numai de către Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Olanda), 2) Cartei Sociale (Marea Britanie refuzând semnarea, în 1993, a angajamentului de armonizare a politicilor sociale, însă fiind incluse reguli cu caracter relativ și obligatorii pentru celelalte SM), 3) uniunii economice și monetare (la care nu au aderat Danemarca, Suedia și Marea Britanie).

- *Primul pilon* – dimensiunea comunitară a UE a fost întărită sub următoarele aspecte:
 - crearea de politici comune de ocupare a forței de muncă: SM vor considera promovarea ocupării forței de muncă drept o chestiune de interes comun și își vor coordona acțiunile în cadrul Consiliului –acesta din urmă elaborând anual un set „Direcții de ocupare a forței de muncă”¹³, ce vor fi urmărite de guvernele SM în adoptarea politicilor naționale de ocupare a forței de muncă; mai mult, Consiliul poate emite recomandări guvernelor naționale prin majoritate calificată și poate adopta – în co-decizie cu Parlamentul – măsuri de promovare a acțiunilor inovatoare în domeniul ocupării;
 - integrarea conținutului *Cartei Sociale* în Tratat, odată cu semnarea acesteia de către Marea Britanie;
 - extinderea procedurii de co-decizie la noi sectoare de activitate (excluziunea socială, sănătatea publică, lupta împotriva fraudei);
 - extinderea listei drepturilor civice ale cetățenilor europeni;
 - întărirea politicii de mediu, a politicii de sănătate și a politicii de protecție a consumatorului.

- *Al doilea pilon*: sistemul PESC a fost întărit cu privire la:
 - posibilitatea dezvoltării de strategii comune pentru acțiunile de politică externă ale SM;
 - introducerea principiului „abținerii constructive”, prin care se permite unui SM să se abțină de la votul în Consiliu, fără a bloca o decizie unanimă; astfel, respectivul SM nu este obligat să aplice decizia, dar trebuie să accepte

¹³ “Employment Guidelines”

obligativitatea acesteia pentru Uniune și trebuie să se abțină de la orice acțiune ce poate veni în conflict cu acțiunile UE bazate pe decizia în cauză;

- înființarea unei *Unități de Planificare și Avertizare*¹⁴ responsabilă cu monitorizarea evoluțiilor externe și cu avertizarea referitoare la evenimente și situații ce pot afecta securitatea UE;
- oferirea poziției de „Înalt Reprezentant pentru probleme de PESC” Secretarului General al Consiliului, responsabil pentru asistarea Președinției Uniunii în probleme referitoare la PESC și pentru sprijin în formularea, pregătirea și implementarea deciziilor politice de către Consiliu; „Înaltul Reprezentant” poate purta discuții politice cu părți terțe, în numele Consiliului și la cererea Președinției;
- includerea „misiunilor Petersberg”¹⁵ în Tratatul UE, cu scopul de a sublinia că la baza priorităților de acțiune ale UE stă dorința comună de a apăra securitatea europeană prin acțiuni de ajutor umanitar și de restaurare a păcii.

➤ *Al treilea pilon*: majoritatea sectoarelor de activitate acoperite de acest pilon (oferirea de viză și de azil, emigrarea, cooperarea vamală, cooperarea judiciară civilă privind libera circulație a persoanelor) au fost transferate primului pilon, transformând astfel procedurile de decizie - de la metoda inter-guvernamentală la metoda comunitară (comunitizare); ca rezultat, al treilea pilon nu mai este „Justiție și Afaceri Interne”, ci devine „Cooperarea judiciară și polițienească în domeniul criminalității”.

Tratatul de la Amsterdam, ca și Tratatul de la Maastricht, prevede revizuirea sa printr-o a doua Conferință Inter-guvernamentală, cu scopul de a realiza reformele instituționale necesare procesului de extindere a Uniunii. Mai mult, prin acest Tratat a fost aprobat un număr de reforme fără legătură cu procesul de extindere. Lucrările CIG au dus la pregătirea textului **Tratatului de la Nisa**, care a fost semnat la 26 februarie 2001 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003.

¹⁴“ Planning and Early Warning Unit”

¹⁵ Declarația de la Petersberg, din 19 iunie 1992, este un element central în hotărârea de a dezvolta Uniunea Europei Occidentale (UEO) drept componenta de apărare a UE și ca mijloc de întărire a pilonului european al Alianței Atlantice (NATO). Prin această declarație au fost definite diferitele tipuri de misiuni militare pe care UEO le-ar putea întreprinde: în plus față de contribuirea la apărarea comunitară în conformitate cu Articolul 5 din Tratatul de la Washington și Articolul V din Tratatul de la Bruxelles amendat, unitățile militare ale Statelor Membre UEO pot fi utilizate și pentru: -misiuni umanitare și de salvare; -misiuni de menținere a păcii; -misiuni ale forțelor de luptă în administrarea crizelor, inclusiv restabilirea păcii. (www.infoeuropa.ro)

Principalele aspecte cuprinse în Tratatul de la Nisa sunt:

- schimbările instituționale din cadrul procesului de extindere: deși, pentru noile SM, numărul de locuri în PE, numărul voturilor alocate în cadrul Consiliului și pragurile aplicabile în cadrul procedurii majorității calificate vor fi determinate prin tratatele de aderare, Tratatul de la Nisa stabilește noi reguli, ce au în vedere o Uniune cu 27 de membri;

- două inovații majore privind procesul de decizie:
 - extinderea ariei de utilizare a procedurii de decizie prin vot cu majoritate calificată în cadrul Consiliului, pentru probleme în care anterior deciziile erau luate prin consens (de exemplu, facilitarea libertății de circulație a persoanelor, cooperarea judiciară pe probleme civile, încheierea de acorduri internaționale în domeniile comerțului, serviciilor și aspectelor comerciale ale proprietății individuale – cu unele excepții, etc.);
 - extinderea procedurii co-deciziei la noi chestiuni, ce privesc: crearea de stimulente pentru combaterea discriminării, cooperarea judiciară pe probleme civile, măsuri specifice de sprijin industrial, acțiuni de coeziune desfășurate în afara Fondurilor Structurale, statutul partidelor politice europene și aspecte legate de imigrație, de acordarea de vize și de azil;

- revizuirea sistemului de cooperare, prin realizarea următoarelor modificări:
 - numărul minim de SM necesare pentru propunerea unei clauze întărite de cooperare este 8, ceea ce înseamnă că după a cincea extindere nu va reprezenta majoritatea SM;
 - înlăturarea posibilității utilizării dreptului de veto cu privire la cooperarea strânsă în domeniile aflate sub incidența primului și celui de-al treilea pilon și înlocuirea acesteia cu dreptul SM de a supune problema Consiliului European, care poate decide prin majoritate calificată (mai mult, dacă problema aparține unuia din domeniile în care se aplică procedura co-deciziei, este necesar acordul PE);

- introducerea posibilității de stabilire a unei „cooperări strânse” în domeniul PESC, în scopul implementării de acțiuni sau poziții comune (dar exceptând chestiunile cu implicații militare sau care țin de problema securității);
- introducerea unui instrument de prevenire în cadrul procedurii - procedură ce deja permite Consiliului European să facă publică orice încălcare serioasă și persistentă a drepturilor fundamentale de către un SM – instrument ce dă posibilitatea suspendării unor drepturi ale statului în cauză;
- dezvoltarea capacității militare a UE, prin crearea unor structuri politice și militare permanente și prin încorporarea, în cadrul Uniunii, a atribuțiilor de management al crizei corespunzătoare Uniunii Europei Occidentale¹⁶. Comitetul Politic și de Apărare¹⁷ este organismul ce poate primi autorizare din partea Consiliului pentru a lua deciziile potrivite în cadrul pilonului al doilea, în vederea asigurării controlului politic și conducerii strategice a operațiunilor de management al crizei.
- înființarea „Eurojust” în domeniul cooperării judiciare pe probleme de criminalitate; Eurojust reprezintă o unitate formată din magistrați, a căror sarcină este de a contribui la coordonarea autorităților naționale responsabile cu procedurile din domeniu;
- extinderea sprijinului comunitar în noi sectoare de activitate, pentru acțiunile SM din domeniile politicii sociale, a educației și formării profesionale; este vorba despre lupta împotriva excluziunii sociale și reforma sistemelor de protecție socială. Pe lângă

¹⁶ Uniunea Europei Occidentale (UEO) a fost înființată în 1948 prin Tratatul de la Bruxelles și este o organizație creată în scopul cooperării pe probleme de apărare și securitate. UEO este formată din 28 de țări, cu patru statute diferite: de membru, de membru asociat, de observator sau de partener asociat. Toate țările UE au statut de membru, cu excepția Austriei, Danemarcei, Finlandei, Irlandei și Suediei – care au statut de observator; România este membru asociat. Tratatul de la Amsterdam a transformat UEO în „parte integrantă a dezvoltării Uniunii”, delegându-i capabilitatea operațională în domeniul apărării. UEO a avut un rol major în misiunile Petersberg, prin organizarea detașamentului de poliție din Mostar sau prin cooperarea cu poliția din Albania. La momentul actual, se pare însă că UEO a abandonat acest rol, în favoarea dezvoltării structurilor și capacităților proprii ale UE în domeniul politicii comune de securitate și apărare (PCSA). Organismele aflate sub coordonarea UEO – Institutul pentru Studii de Apărare (Security Studies Institute) și Centrul Satelit (Satellite Centre) au fost transferate Uniunii Europene la 1 ianuarie 2002. De asemenea, Tratatul de la Nisa a eliminat un număr de prevederi ale Tratatului UE cu privire la relațiile dintre UEO și Uniune. Principalul domeniu în care responsabilitatea a rămas UEO este apărarea colectivă (Articolul 5), al cărui transfer către Uniune pare a fi fost amânată. (www.infoeuropa.ro)

¹⁷ “Political and Security Committee”

acestea, a fost înființat un Comitet de Protecție Socială¹⁸ - organ consultativ, cu sarcina de a promova cooperarea între SM și Comisia Europeană.

Odată cu Tratatul de la Nisa a fost elaborată o „Declarație asupra viitorului Uniunii Europene”, prin care se lansa o dezbatere generală asupra dezvoltării viitoare a Uniunii și care implica atât SM, cât și statele candidate. Aspectele avute în vedere de această declarație sunt: delimitarea responsabilităților între UE și SM, statutul *Cartei drepturilor fundamentale* a UE, simplificarea tratatelor și rolul parlamentelor naționale în cadrul instituțional al UE.

În urma aprobării **Declarației de la Laeken**, la 15 decembrie **2001**, Consiliul European a hotărât înființarea unei **Convenții Europene**, care să pregătească procesul de reformă a UE.

A avut astfel loc o dezbatere ce a durat 16 luni și la care au participat reprezentanți ai guvernelor și parlamentelor naționale ale SM și ale țărilor candidate, Parlamentul european, Comisia Europeană, Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor, alături de organizațiile interesate (și participante prin intermediul unui forum deschis). Rezultatul dezbaterii este reprezentat de elaborarea proiectului **Constituției europene**.

Principalele reforme ale Uniunii Europene pot fi grupate în trei categorii:

1. Structură

- Consolidarea diverselor tratate existente într-un singur document: *Constituția Europeană*;
- UE dobândește personalitate juridică;
- *Carta drepturilor fundamentale* este încorporată în *Constituție*.

2. Cadru instituțional

- Stabilirea unui Președinte al Consiliului European, în scopul de a asigura continuitatea, vizibilitatea și coerența reprezentării UE atât pe plan intern, cât și pe plan extern;
- Reducerea numărului comisionarilor europeni, în scopul de a permite operaționalitatea Comisiei într-o Uniune cu 25 de SM (sau chiar mai multe);
- Introducerea funcției de Ministru de Externe al UE;

¹⁸ “Social Protection Committee”

- Acordul asupra unei clauze de solidaritate pentru sprijin reciproc în caz de dezastre sau atacuri teroriste;
- Recunoașterea „Eurogrup” ca un organism independent, cu dreptul de a își alege președintele („Dl. Euro”) pe o perioadă de doi ani.

3. Procesul de decizie

- Utilizarea sistemului de vot cu majoritate calificată ca procedură standard de decizie în cadrul Consiliului și simplificarea sa;
- Adoptarea procedurii co-decizie ca procedură legislativă standard.

Se urmărește intrarea în vigoare a Constituției în martie 2005, însă unele prevederi ale sale se vor aplica numai începând cu 2009.

II. Cadrul instituțional și procesul de decizie

Principalele instituții ale Uniunii Europene, cunoscute ca instituții centrale și implicate în procesul de decizie, sunt reprezentate de *Parlamentul European*, *Consiliul Uniunii Europene* și *Comisia Europeană*. Rol consultativ în procesul de decizie au *Comitetul Economic și Social*, *Comitetul Regiunilor*. *Consiliul European* are rol de stimulator al discuțiilor și inițiativelor comunitare. Alte instituții cu rol important în funcționarea UE sunt: *Curtea Europeană de Justiție* (împreună cu *Tribunalul Primei Instanțe*), *Curtea de Conturi* și *Ombudsmanul European*. Nu în ultimul rând, avem instituția financiară reprezentată de *Banca Europeană de Investiții* – care sprijină implementarea politicilor UE (alături de Fondurile Structurale și de programele comunitare) – și *Banca Central Europeană* – creată în scopul sprijinirii uniunii economice și monetare.

Aceste instituții, create pe parcursul a mai mult de 40 de ani, reflectă evoluția în timp a structurii unionale europene și trec acum printr-un proces de reformă generat de extinderea Uniunii cu zece state în 2004¹⁹ (cea mai mare extindere din istoria sa) și cu alte două în 2007²⁰ (deocamdată, procesul neoprindu-se aici).

II.1. Parlamentul European

Parlamentul European a fost înființat prin Tratatul de la Roma (1957) pentru a reprezenta “popoarele statelor reunite în cadrul Uniunii Europene”²¹, fiind singura instituție a cărei componentă este stabilită prin alegeri libere, la nivel european și ale cărei ședințe și deliberări sunt publice. Inițial, PE a fost organizat ca un ansamblu deliberativ, cu funcție consultativă și constituit din membri ai parlamentelor naționale. Tratatul de la Maastricht și de la Amsterdam au adus schimbări majore ale rolului PE, acesta devenind un organ cu funcții politice și cu puteri legislative și bugetare.

¹⁹ Este vorba de Ungaria, Polonia, Cehia, Slovenia, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania, Cipru și Malta.

²⁰ România și Bulgaria.

²¹ Articolul 189.

Primele alegeri parlamentare au avut loc în 1979, din acel moment desfășurându-se sistematic o dată la fiecare 5 ani. Membrii PE sunt aleși prin vot universal direct și prin sistemul reprezentării proporționale, fiind grupați în funcție de partidele politice pe care le reprezintă și nu de naționalitățile lor (există însă și membri independenți). Alegerile parlamentare se desfășoară la nivel de SM, pe bază de sisteme diferite, astfel:

- la nivel regional : Marea Britanie, Italia și Belgia;
- la nivel național: Franța, Spania, Danemarca;
- sistem mixt: Germania.

În Belgia, Grecia și Luxemburg, votul este obligatoriu. Numărul de locuri ce îi revine fiecărui SM în PE este stabilit în funcție de populația SM respectiv, pe baza unui sistem de proporționalitate ce permite reprezentarea convenabilă a statelor cu o populație mai mică²². Ca evoluție a componenței PE trebuie menționată creșterea numărului euro-parlamentarilor reprezentați de femei – de la 16, 5% la 29,7%. Ultimele alegeri au avut loc în 1999, următoarele fiind prevăzute pentru anul 2004 – când numărul locurilor parlamentare va crește de la 626 în prezent, la 732 (datorită noului val al extinderii UE) – vezi Anexa 1.

Din punct de vedere al organizării, PE are următoarele structuri:

- *Președinte* – reprezintă Parlamentul la evenimentele cu caracter oficial și în relațiile internaționale, prezidează sesiunile plenare ale Parlamentului și sesiunile interne;
- *Birou parlamentar* - organul de reglementare responsabil cu bugetul Parlamentului, cu problemele administrative, organizatorice și de personal;
- *Conferința președinților* – organ politic al Parlamentului, constituit din Președintele Parlamentului și președinții grupărilor politice, responsabil cu stabilirea ordinii de zi a sesiunilor plenare, fixarea calendarului activităților desfășurate de organismele parlamentare și stabilirea competenței comisiilor și delegațiilor parlamentare, precum și a numărul membrilor acestora;

²² Astfel, un parlamentar luxemburghez reprezintă 72 000 de persoane, în timp ce unul german reprezintă 829 000 de persoane, unul italian – 662 000 persoane și unul suedez – 402 000 persoane.

- *Comitete* – organizează activitatea PE pe domenii de activitate și sunt împărțite în comitete permanente (17), comitete temporare (6) – vezi Anexa 2 - și comitete parlamentare mixte – ce mențin relațiile cu parlamentele țărilor candidate;
- *Secretariat* – 3 500 de funcționari ce lucrează în serviciul PE.

Rolul Parlamentului în cadrul Uniunii Europene are în vedere:

- examinarea și adoptarea legislației comunitare, alături de Consiliul UE (Consiliul de Miniștri), prin procedura de co-decizie;
- aprobarea (și monitorizarea) bugetului UE;
- exercitarea funcției de control asupra altor instituții UE, cu posibilitatea de a înființa comisii de anchetă;
- aprobarea acordurilor internaționale majore, cum ar fi acordurile privind aderarea de noi SM și acordurile comerciale sau de asociere între UE și alte țări.

De asemenea, PE numește Ombudsmanul European pe o perioadă de cinci ani (echivalentă mandatului parlamentar), menținând astfel legătura cu cetățenii UE.

Sediul Parlamentului European este la Strasbourg, unde se țin ședințe în fiecare lună, timp de o săptămână. Unele ședințe se țin la Bruxelles, iar Secretariatul General se află la Luxemburg.

Procedurile de decizie aplicabile la nivelul Parlamentului sunt:

- *procedura de co-decizie* – Parlamentul împarte puterea legislativă cu Consiliul;
- *procedura de aviz conform*²³ – acordul Parlamentului este obligatoriu pentru adoptarea unor anumite acte legislative;
- *procedura de cooperare* – Parlamentul poate influența deciziile Consiliului prin dreptul de a aduce amendamente propunerilor acestuia – această procedură a fost limitată, în urma Tratatului de la Amsterdam, la câteva situații ce privesc uniunea economică și monetară;
- *procedura de consultare* – Parlamentului îi este cerută o opinie, ce este fundamentată de unu din comitetele sale;

²³ În engleză, „procedure of assent”.

Tratatul de la Nisa a adus următoarele modificări privind funcționarea Parlamentului European:

- fixarea numărului de locuri la 732;
- extinderea procedurii de co-decizie;
- extinderea rolului de co-legislator, prin acordarea dreptului de a înainta acțiuni Curții de Justiție (cu aceleași condiții ca și celelalte instituții)

Reforma instituțională propusă de *Constituția europeană* are în vedere:

- stabilirea unui prag de minim 4 euro-parlamentari pentru fiecare SM;
- creșterea (până aproape de dublare) rolului PE în procesul de decizie.

II.2. Consiliul Uniunii Europene (Consiliul de Miniștri)

Conform Tratatului UE, Consiliul Uniunii Europene reprezintă interesele Statelor Membre (spre deosebire de Parlament, care reprezintă interesele populației SM) și este compus din reprezentanți ai guvernelor SM (motiv pentru care i se spune și “Consiliul de Miniștri”), având atât putere legislativă cât și executivă. Numărul membrilor Consiliului este egal cu numărul SM, fiecare guvern având un singur reprezentant. Consiliul este principala instituție de decizie a UE.

Din punct de vedere organizatoric, Consiliul are în componența sa mai multe consilii specifice, grupate pe sectoare de activitate. De asemenea, Consiliul mai are un secretariat permanent („Secretariatul General al Consiliului UE”), care pregătește și asigură buna desfășurare a lucrărilor acestuia la toate nivelurile (și al cărui Secretar General are un mandat de cinci ani), precum și un „Comitet al Reprezentanților Permanenți” – COREPER²⁴. În urma Tratatului de la Amsterdam, Secretarul General are și rolul de “Înalt Reprezentant al Politicii Comune de Securitate și Apărare”.

Președinția Consiliului este deținută, prin rotație, de fiecare SM (schimbarea acesteia având loc o dată la șase luni). Ordinea rotației președinției a fost stabilită până în anul 2006, după cum urmează:

- 2003 : Grecia și Italia

²⁴ De fapt, aceste este reprezentat de două comitete: COREPER I, constituit din adjuncți ai ambasadorilor SM, și COREPER II – constituit din ambasadori ai SM.

- 2004: Irlanda și Olanda
- 2005: Luxemburg și Marea Britanie
- 2006: Austria și Finlanda.

Dacă principalul avantaj (și motiv) al unei președinții prin rotație este întărirea imaginii și accentuarea importanței rolului Uniunii în SM, dezavantajul creat de acest sistem este reprezentat de discontinuitatea programelor și inițiativelor Consiliului – cu atât mai evidentă după aderarea celor zece noi SM în 2004, când fiecărei țări îi va veni rândul la Președinție o dată la 12 ani.

Rolul Consiliul European constă în faptul că are principala responsabilitate pentru pilonii 2 și 3 ai UE, adică pentru cooperarea interguvernamentală în domeniile politicii externe și de securitate comune și al justiției și afacerilor interne. Alături de acestea, Consiliul împarte responsabilitatea cu Parlamentul în cadrul primului pilon (dimensiunea comunitară), acoperind astfel domeniile pieței unice și majoritatea politicilor comune, și asigurând libera circulație a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului. Procedura de vot în cadrul Consiliului este cea a unanimității, alături de procedura majorității calificate.

Majoritatea calificată corespunde numărului de voturi necesar pentru adoptarea unei decizii în Consiliu când sunt în dezbatere subiecte ce cad sub incidența Articolului 205(2) al Tratatului de instituire a Comunității Europene (fostul Articol 148(2)). Pragul pentru majoritate calificată este stabilit la 62 voturi din 87 (71%). Voturile Statelor Membre sunt ponderate în baza populației lor și corectate în favoarea țărilor mai puțin populate. Un Protocol asupra instituțiilor a fost anexat Tratatului Uniunii Europene, prin Tratatul de la Amsterdam. El prevede ca, înainte cu un an ca Uniunea Europeană să depășească numărul de 20 de membri, o nouă conferință interguvernamentală să fie organizată pentru a rezolva problemele instituționale create de extindere, în special ponderarea voturilor în Consiliu și componența Comisiei. Extinderea votului cu majoritate calificată a fost propusă ca o măsură esențială ce ar permite funcționarea mai eficientă a instituțiilor într-o Europă lărgită. O majoritate calificată reprezintă 58% din populația Statelor Membre. Deciziile ar deveni mai puțin reprezentative, în ce privește populația, dacă sistemul actual de ponderare ar fi menținut într-o Uniune Europeană lărgită. Pentru a se asigura păstrarea legitimității deciziilor Consiliului, Conferința interguvernamentală lansată în februarie 2000 a avut drept sarcină schimbarea sistemului. Tratatul de la Nisa introduce schimbări în ponderarea voturilor în Consiliu, începând cu 1 ianuarie 2005: Tratatul modifică numărul voturilor atribuite fiecărui Stat Membru și precizează numărul de voturi pentru țările candidate, după aderare.

Sursa: www.infoeuropa.ro

Consiliul este implicat în procedura de co-decizie, alături de PE, avizează anumite decizii ale Comisiei Europene și poate amenda altele.

Tratatul de la Nisa a modificat modul de funcționare a Consiliului prin extinderea procedurii de vot a majorității calificate la alte domenii de decizie (cum ar fi cel al politicii comerciale comune).

Reforma instituțională propusă de *Constituția europeană* are în vedere:

- înlocuirea președinției prin rotație cu alegerea unui președinte pe o perioadă de cinci ani (eventual prin două mandate de 2,5 ani);
- președenția consiliilor specifice (cu excepția celui pentru afaceri externe) va fi acordată SM, prin rotație, pe o perioadă de un an.
- numirea Ministrului european al Afacerilor Externe.

II.3. Comisia Europeană

Comisia Europeană reprezintă interesele Uniunii Europene (spre deosebire de Parlament și de Consiliu) și este organul executiv al UE. Principalele competențe ale Comisiei sunt:

- *de control*: supraveghează respectarea Tratatului UE și implementarea legislației comunitare;
- *de inițiativă*: are monopolul inițiativei în chestiuni de competență comunitară (politici comunitare);
- *de execuție*: joacă rolul unui guvern la nivel comunitar, având responsabilitatea implementării și coordonării politicilor, precum și a gestionării Fondurilor Structurale și a bugetului anual al Uniunii;
- *de reprezentare*: primește scrisorile de acreditare ale ambasadorilor țărilor din afara spațiului comunitar în UE și are Delegații – cu rang de ambasade - în statele candidate sau în alte state din afara Uniunii, precum și birouri de reprezentare în SM.

Comisia Europeană este constituită 20 de comisari²⁵ (2 comisari pentru fiecare din cele 5 SM mari și câte unul pentru cele 10 SM mici), cu un mandat de 5 ani, reprezentând interesele UE și nu al SM din care provin și aleși după cum urmează:

- Consiliul nominalizează un candidat la președinția Comisiei;
- Parlamentul European aprobă nominalizarea;
- Consiliul alcătuiește o listă cu candidați pentru funcția de comisari, de comun acord cu președintele desemnat;
- lista este supusă aprobării PE;
- odată lista aprobată, comisarii sunt numiți de către Consiliu.

De asemenea, aceștia includ un președinte și doi vice-președinți.

Sediul Comisiei este la Bruxelles, iar activitatea comisarilor se desfășoară la Bruxelles și la Luxemburg, fiind susținută de un aparat birocratic format din 24 000 de funcționari și organizat în direcții generale, direcții, servicii specializate și unități.

Reforma instituțională propusă de *Constituția europeană* are în vedere:

- schimbarea componenței Comisiei începând cu anul 2009, după cum urmează: președinte, ministru de afaceri externe/vice-președinte și 13 comisari aleși pe baza unui sistem de rotație între SM (până în 2009, fiecare SM va fi reprezentat de un comisar);
- crearea, în cadrul Comisiei, a funcției de ministru al afacerilor externe.

II.4. Curtea Europeană de Justiție

Înființată în 1952, Curtea Europeană de Justiție (CEJ) are rolul de a asigura uniformitatea interpretării și aplicării dreptului comunitar și are competența de a soluționa litigiile care implică SM, instituții comunitare, companii sau persoane fizice din spațiul UE.

La momentul actual, Curtea de Justiție are sediul la Luxemburg și este compusă din 15 judecători (corespunzător numărului SM) și 8 avocați generali, cu un mandat de șase ani. Conform

²⁵ Inițial au fost doar 9 comisari.

prevederilor Tratatului de la Nisa (intrat în vigoare în februarie 2003) și odată cu adăugarea de noi SM, numărul judecătorilor se va ridica la 25. Judecătorii aleg Președintele Curții, cu un mandat de trei ani, care poate fi reînnoit.

Începând cu 1989, Curtea de Justiție este asistată în activitatea sa de către *Tribunalul Primei Instanțe*, la rândul său compus din 15 judecători și având rolul de a soluționa disputele dintre Comisia Europeană și persoanele fizice sau juridice, precum și pe cele dintre instituțiile comunitare sau dintre acestea și funcționarii lor.

Tratatul de la Nisa a adus o reformă majoră în cadrul CEJ, cele mai importante aspecte ale acesteia fiind:

- flexibilitate crescută în privința adoptării statutului CEJ, care poate fi acum amendat de Consiliu – pe bază de unanimitate și la cererea Curții însăși sau a Comisiei;
- aprobarea regulilor de procedură ale Curții de către Consiliu se face acum prin majoritate calificată;
- prin decizia unanimă a Consiliului și în urma ratificării parlamentelor naționale, soluționarea disputelor referitoare la drepturile de proprietate industrială intră sub jurisdicția CEJ;
- o mai bună împărțire a atribuțiilor între CEJ și Tribunalul Primei Instanțe, rezultând degrevarea CEJ.

II.5. Curtea Europeană de Conturi

Înființată în 1977, Curtea Europeană de Conturi (CEC) a dobândit statutul de instituție a UE numai în 1993 (prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam) și reprezintă “conștiința financiară” a Uniunii. Rolul său este de a controla aspectele financiare ale UE, mai exact legalitatea operațiunilor bugetului comunitar și corespondența acestuia cu programul anual de gestionare a sa. Curtea desfășoară acest tip de control anual și elaborează un raport pe care îl înaintează Parlamentului European (și care servește la descărcarea bugetară a Comisiei).

Curtea de Conturi este independentă în raport cu celelalte instituții comunitare și are deplină libertate în privința organizării și planificării activității sale de audit și de raportare.

Curtea este constituită din 15 membri (independenți și cu experiență în auditul finanțelor publice), provenind din cele 15 SM, cu un mandat de șase ani; la rândul lor, membrii Curții își aleg un Președinte, cu un mandat de trei ani. Membrii Curții sunt asistați în activitatea lor de 550 de profesioniști în domeniu, dintre care 250 sunt auditori.

Curtea de Conturi nu poate acorda sancțiuni în cazul descoperirii de nereguli, ci doar informează organismele comunitare competente.

Tratatul de la Nisa specifică în detaliu componența CEC, care trebuie să aibă un reprezentant al fiecărui SM. De asemenea, CEC se poate organiza în “camere”, în vederea adoptării anumitor categorii de rapoarte și opinii.

II.6. Consiliul European

Consiliul European nu are, propriu-zis, statut de instituție a UE, însă are un rol esențial în trasarea priorităților și definirea orientărilor politice generale ale UE²⁶.

Consiliul European este constituit din șefii de stat sau de guvern ai SM, iar lucrările sale sunt găzduite de SM care deține Președenția Consiliului Uniunii Europene. Deși rolul său în trasarea direcțiilor de dezvoltare ale Uniunii a fost până acum unul important, marcat de inițiative precum cea a uniunii monetare, într-o Uniune lărgită pare a dobândi rolul unui forum de discuții în care Președențiile succesive ale Consiliului încearcă să coordoneze obiectivele și prioritățile fiecărui mandat.

²⁶ Așa cum reiese din Articolul 4 al Tratatului UE.

II.7. Ombudsmanul European

Ombudsmanul European (sau Mediatorul European) este echivalentul unui Avocat al Poporului la nivel comunitar, și este numit de Parlament pe o durată de cinci ani. Instituția Ombudsmanului există din 1992 iar rolul său este de a primi reclamații referitoare la acte de administrare deficientă²⁷ în activitatea instituțiilor sau organismelor comunitare, din partea cetățenilor europeni sau a oricărei persoane fizice sau juridice cu sediul în unul din SM.

Ombudsmanul soluționează o astfel de reclamație prin efectuarea de investigații, informarea instituției în cauză, căutarea unei soluții amiabile și emiterea de recomandări către instituția respectivă – la care aceasta trebuie să răspundă printr-un raport detaliat, în termen de trei luni.

Ombudsmanul European trimite un raport de activitate Parlamentului, la sfârșitul fiecărui an.

II.8. Comitetul Economic și Social

Comitetul Economic și Social (CES) este un organ consultativ, înființat prin Tratatul de la Roma (1957), care reflectă implicarea societății civile în viața politică și care reprezintă cele mai importante grupuri de interese din domeniile economic și social. CES este constituit din 222 de membri - de la reprezentanți ai sindicatelor, la consumatori și ecologiști.

Rolul CES este:

- de a oferi consultanță Parlamentului, Consiliului și Comisiei în procesul de luare a deciziei;
- de a asigura o mai mare implicare a societății civile în inițiativa europeană și de a promova dialogul social;
- de a întări rolul organizațiilor și asociațiilor societății civile în țările ne-membre ale UE.

²⁷ În engleză, „maladministration”.

Prin componența și domeniile sale de activitate, CES acționează ca un forum european de reflecție pentru organizațiile și asociațiile societății civile, constituind, în același timp, o punte de legătură între acestea și UE.

Domeniile în care este consultat CES sunt reprezentate de: piața internă, educație, protecția consumatorului, mediu, dezvoltare regională și afaceri sociale – ultima pe probleme specifice, precum politica de ocupare a forței de muncă, sănătatea publică, egalitatea de șanse, etc. De asemenea, CES poate emite opinii și din proprie inițiativă.

Tratatul de la Nisa nu a schimbat numărul și distribuția locurilor SM în cadrul CES, dar a clarificat criteriile de eligibilitate pentru calitatea de membru.

II.9. Comitetul Regiunilor

Comitetul Regiunilor (CR) este cea mai nouă instituție comunitară și a fost înființat prin Tratatul de la Maastricht (1992), ca răspuns la cererea organizațiilor locale și regionale de a fi reprezentate în cadrul UE. CR este constituit din 222 de reprezentanți ai autorităților locale și regionale, numiți de către Consiliul Uniunii Europene (la recomandarea SM) pentru o perioadă de patru ani și care își desfășoară activitatea în exclusivitate pe baza propunerilor venite din partea SM.

CR este un organ consultativ, ale cărui opinii sunt cerute și luate în considerare de către Consiliul UE, Parlament și Comisie²⁸, în domenii ce interferează cu interesele locale și regionale – cum ar fi: educația, problemele de tineret, cultura, sănătatea, coeziunea economică și socială. Rolul său a fost extins odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, printre ariile sale de expertiză numărându-se acum și problemele de mediu, Fondul Social, formarea profesională, cooperarea transfrontalieră și transportul. De asemenea, CR poate emite opinii și din proprie inițiativă.

Activitatea CR reflectă trei principii de bază ale activității UE:

²⁸ Consultarea sa este obligatorie atunci când sunt vizate măsuri ce afectează domeniile sale de activitate.

1. *principiul subsidiarității*: UE nu trebuie să își asume sarcini ce se potrivesc mai bine administrațiilor naționale, locale sau regionale;
2. *principiul proximității*: toate nivelurile de guvernare trebuie să aibă drept scop apropierea de cetățeni, printr-o organizare corespunzătoare a activității lor;
3. *principiul parteneriatului*: colaborarea și implicarea în procesul de decizie a autorităților de la nivel european, național, regional și local, în vederea realizării unei guvernări europene solide.

Tratatul de la Nisa nu a schimbat numărul sau distribuția locurilor SM în cadrul CR, ci stipulează că, în viitor, numărul membrilor nu poate fi mai mare de 350. În ceea ce privește eligibilitatea acestora, au fost clar stipulate condițiile ce trebuie îndeplinite pentru dobândirea calității de membru.

II.10. Banca Europeană de Investiții

Instituție financiară a UE, înființată în baza Tratatului de la Roma, Banca Europeană de Investiții (BEI) finanțează proiecte ce duc la realizarea obiectivelor Uniunii în Europa și în toată lumea. BEI este un organism cu personalitate juridică și independență financiară și are sediul la Luxemburg.

Aționarii BEI sunt SM ale Uniunii, banca fiind administrată de un Consiliu al Guvernatorilor, alcătuit din 15 miniștri de finanțe (număr echivalent celui al SM). Responsabilitățile Consiliului constau în: stabilirea politicilor de creditare, aprobarea bilanțului și raportului anual, autorizarea operațiunilor de finanțare din afara Uniunii și luarea de decizii cu privire la majorările de capital. De asemenea, Consiliul Guvernatorilor numește membrii Consiliului Directorilor, ai Comitetului de Management și ai Comitetului de Audit.

Activitatea BEI se desfășoară pe baza unui document strategic, numit “Planul Operațional Corporativ”²⁹ și aprobat de Consiliul Directorilor, document care definește politica băncii pe

²⁹ The Corporate Operational Plan.

termen mediu și stabilește prioritățile operaționale prin prisma obiectivelor stabilite de Consiliul Guvernatorilor, fiind în același timp un instrument de evaluare ulterioară (ex-post) a activităților băncii. Documentul acoperă o perioadă de trei ani, ultimul fiind adoptat în decembrie 2001 și acoperind perioada 2002-2004, ale cărei priorități operaționale sunt:

- sprijinirea dezvoltării regionale și a coeziunii economice și sociale pe teritoriul Uniunii;
- implementarea inițiativei “Inovarea 2000”³⁰;
- protecția mediului și îmbunătățirea calității vieții;
- pregătirea țărilor în curs de aderare pentru integrarea în UE;
- întărirea ajutorului comunitar de dezvoltare și a politicii de cooperare în țările partenere³¹.

II.11. Banca Centrală Europeană

Banca Central Europeană (BCE) – cu sediul la Frankfurt - a fost înființată în 1998 și este responsabilă pentru politica monetară a UE. Principalul obiectiv al BCE este asigurarea stabilității prețurilor, astfel încât să se păstreze valoarea monedei unice (Euro) și economia europeană să nu fie afectată de procesele inflaționiste. În plus, politica monetară are și rolul de a sprijini alte obiective politice stabilite la nivel comunitar.

BCE este administrată de un președinte și un consiliu executiv, care mențin o cooperare strânsă cu băncile centrale naționale ale SM ce au aderat la zona Euro – alcătuind astfel Sistemul European de Bănci Centrale (SEBC), sau *Eurosistemul*.

Obiectivele acestui sistem sunt:

- definirea și implementarea politicii monetare a zonei euro;
- derularea operațiunilor externe;
- păstrarea și administrarea rezervelor Statelor Membre;
- promovarea unui sistem eficient de plăți.

³⁰ “Inițiativa 2000” are drept scop promovarea modernizării tehnologice și pregătirea capitalului uman pentru a face față unei economii în schimbare.

³¹ E vorba de țările zonei mediteraneene, cele balcanice, țările Americii Latine și ale Asiei.

Banca Central Europeană a înlocuit Institutul Monetar European³².

Tratatul de la Nisa nu schimbă componența Consiliului Guvernator al BCE, însă aduce schimbări în ceea ce privește regulile de decizie (decizii adoptate, în general, prin majoritate simplă – un membru, un vot).

III. Viitorul UE și procesul de decizie

După cum am arătat anterior, relația care există între instituțiile Uniunii Europene și procesul de decizie este direct afectată de procesul de extindere și de creșterea numărului SM. Reforma instituțională care are loc în momentul de față nu este însă numai rezultatul acestei extinderi, ci și a deficitului democratic cu care Uniunea s-a confruntat în anii trecuți, a participării și interesului insuficiente din partea societății civile și a sectorului privat.

Revenind la procesul de decizie, s-a spus adesea că acesta nu este destul de apropiat de cetățeni, că nu reflectă suficient interesele locale și sectoriale. Tocmai de aceea, considerăm utilă o scurtă trecere în revistă a ceea ce înseamnă procesul de decizie la nivel comunitar și ce va aduce nou reforma în acest sens.

Astfel, am văzut că UE este structurată pe trei piloni: dimensiunea comunitară (primul pilon) politici externe și de securitate comune (al doilea pilon) și cooperarea judiciară și a poliției în domeniul criminalității (al treilea pilon). În domeniul ultimilor doi piloni, metoda de decizie este cea inter-guvernamentală, caracterizată prin:

- drept de inițiativă împărțit de către Comisie și S/M;
- consensul ca regulă generală de vot în Consiliu (unanimitate);
- rol consultativ pentru Parlamentul European;
- rol minor pentru Curtea de Justiție.

³² European Monetary Institute (EMI)

Spre deosebire de acestea, dimensiunea comunitară – care reprezintă însăși esența Uniunii – este caracterizată, la nivelul deciziei, prin:

- dreptul de inițiativă ca monopol al Comisiei;
- largă utilizare a votului majoritar în Consiliu (majoritate calificată);
- rol activ pentru Parlamentul European;
- interpretare uniformă a legislației comunitare de către Curtea de Justiție.

În ceea ce privește procesul de decizie, metodele utilizate în acest scop sunt: co-decizia, avizul conform, cooperarea și consultarea (ultimele trei fiind prezentate în cadrul descrierii atribuțiilor Parlamentului European).

Dintre acestea, reforma instituțională acordă un rol crescut procedurii co-deciziei, care devine astfel principala metodă de decizie la nivel comunitar și limitează rolul celorlalte proceduri. Datorită acestui fapt am considerat necesară o prezentare detaliată a co-deciziei și a modului în care aceasta funcționează la nivelul celor trei instituții cu atribuții în domenii: Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul Uniunii Europene.

Procedura co –deciziei

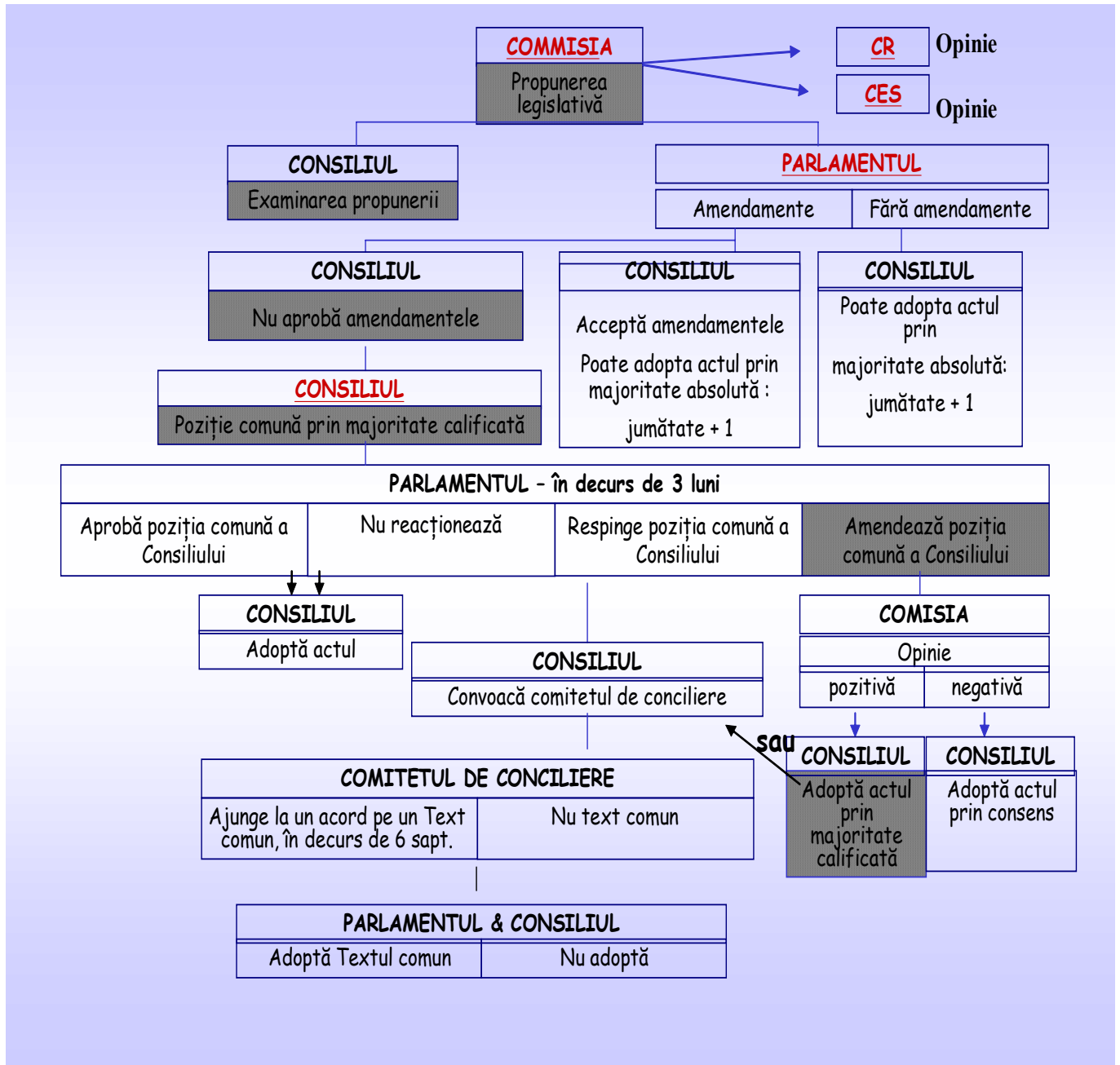
Procedura co-deciziei implică una, două sau trei etape, după cum urmează:

- Comisia propune un act legislativ;
- Parlamentul European adoptă o poziție cu referire la actul respectiv, pe baza unui raport întocmit de comisia parlamentară relevantă; de obicei, sunt făcute *amendamente* la propunerea Comisiei → aceasta reprezintă *prima etapă*;
- Consiliul UE are două alternative:
 - 1) acceptă amendamentele Parlamentului → propunerea legislativă este adoptată;
 - 2) modifică amendamentele, prin *adoptarea unei poziții comune*;

- Pe baza unei recomandări a comitetului corespunzător, în *a doua etapă*, Parlamentul emite o opinie prin care: aprobă, respinge sau amendează poziția Consiliului, printr-o majoritate absolută a membrilor săi (314 voturi);
- Comisia ia în considerare amendamentele Parlamentului și trimite Consiliului o *propunere amendată*; Consiliul poate adopta, prin majoritate calificată, amendamentele Parlamentului care au fost acceptate de către Comisie, sau poate modifica amendamentele Parlamentului prin unanimitate;
- În eventualitatea unui dezacord între Parlament și Consiliu, un **comitet de conciliere** – format din membri ai Consiliului și o delegație a Parlamentului – se întrânește timp de maxim șase săptămâni. Delegația Parlamentului, care reflectă componența PE, este formată din 15 membri și este prezidată de unul din vice-președinții PE; delegația include întotdeauna *raportorul* Parlamentului.
- În majoritatea cazurilor, cele două părți ajung la un acord, ce are forma unui *text comun*.
- Parlamentul este invitat să confirme acest acord în cea de-*a treia etapă*; dacă nu se ajunge la nici un acord, respectiva propunere de legislativă nu va fi adoptată.

În Figura 2, este reprezentată grafic procedura co-deciziei, exemplificată prin inițierea unei propuneri pentru o directivă și implicând și organismele cu rol consultative, respectiv Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor.

Figura 2: Procedura co-deciziei



Un alt element de noutate adus de Constituția Europeană la nivelul deciziei este reprezentant de utilizarea sistemului de vot al majorității calificate ca procedură standard de decizie în cadrul Consiliului și simplificarea sa. Astfel, va crește rolul Parlamentului în procesul de decizie, iar dreptul național de veto va fi păstrat numai în câteva sectoare, cum ar fi impozitarea și politica externă. Mai mult, începând cu anul 2002, deciziile vor fi adoptate prin **majoritate dublă**, ceea ce înseamnă reprezentarea a cel puțin jumătate din SM și a 60% din totalul populației Uniunii.

Menționăm aici că acestea sunt deocamdată numai propuneri, rezultate în urma procesului de consultare reprezentat de *Convenția europeană* și că, chiar dacă sondajele arată la ora actuală o acceptare de 95% a schimbărilor propuse de *Constituția Europeană*, adoptarea acesteia va face obiectul Conferinței Interguvernamentale din octombrie 2003.

Bibliografie:

“*The functioning of the Institutions*” – Reflection paper prepared by the Convention Secretariat and approved by the Praesidium, Bruxelles: 2003 (CONV 477/03)

“*Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*”, European Covention: July 2003 (CONV 850/03)

Adrese web:

<http://www.cor.eu.int/>

<http://www.clube.ro>

<http://www.ecb.int/>

<http://www.eib.org/>

<http://www.esc.eu.int/>

<http://www.euractiv.com/>

<http://www.euobserver.com>

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.euoparl.eu.int>

<http://www.mie.ro>

<http://www.infoeuropa.ro>

Anexa 1: Distribuția locurilor în Parlamentul European și echilibrarea voturilor în Consiliul Uniunii Europene, conform Tratatului de la Nisa

<i>State Membre</i>	<i>Locuri în Parlamentul European</i>	<i>Echilibrarea voturilor în Consiliul UE</i>
Germania	99	29
Marea Britanie	72	29
Franța	72	29
Italia	72	29
Spania	50	27
Polonia	50	27
România	33	14
Olanda	25	13
Grecia	22	12
Cehia	20	12
Belgia	22	12
Ungaria	20	12
Portugalia	22	12
Suedia	18	10
Bulgaria	17	10
Austria	17	10
Slovacia	13	7
Danemarca	13	7
Finlanda	13	7
Irlanda	12	7
Lituania	12	7
Letonia	8	4
Slovenia	7	4
Estonia	6	4
Cipru	6	4
Luxemburg	6	4
Malta	5	3
TOTAL	732	345

Anexa 2: Comitete parlamentare

Comitete permanente:

Nr. crt.	Acronim	Domeniu de activitate
1	AFET	Afaceri externe, drepturile omului, politica de securitate și de apărare comună
2	BUDG	Buget
3	CONT	Control bugetar
4	LIBE	Drepturile și libertățile cetățenilor, justiție și afaceri interne
5	ECON	Probleme economice și monetare
6	JURI	Probleme legale și piață internă
7	ITRE	Industria, comerț exterior, cercetare și energie
8	EMPL	Ocuparea forței de muncă și afaceri sociale
9	ENVI	Mediu, sănătate publică și protecția consumatorului
10	AGRI	Agricultură și dezvoltare rurală
11	PECH	Pescuit
12	RETT	Politică regională, transporturi și turism
13	CULT	Cultură, tineret, educație, mass-media și sport
14	DEVE	Dezvoltare și cooperare
15	AFCO	Afaceri constituționale
16	FEMM	Drepturile femeii și egalitatea de șanse
17	PETI	Petiții

Sursa: http://www.europarl.eu.int/committees/empl_home.htm

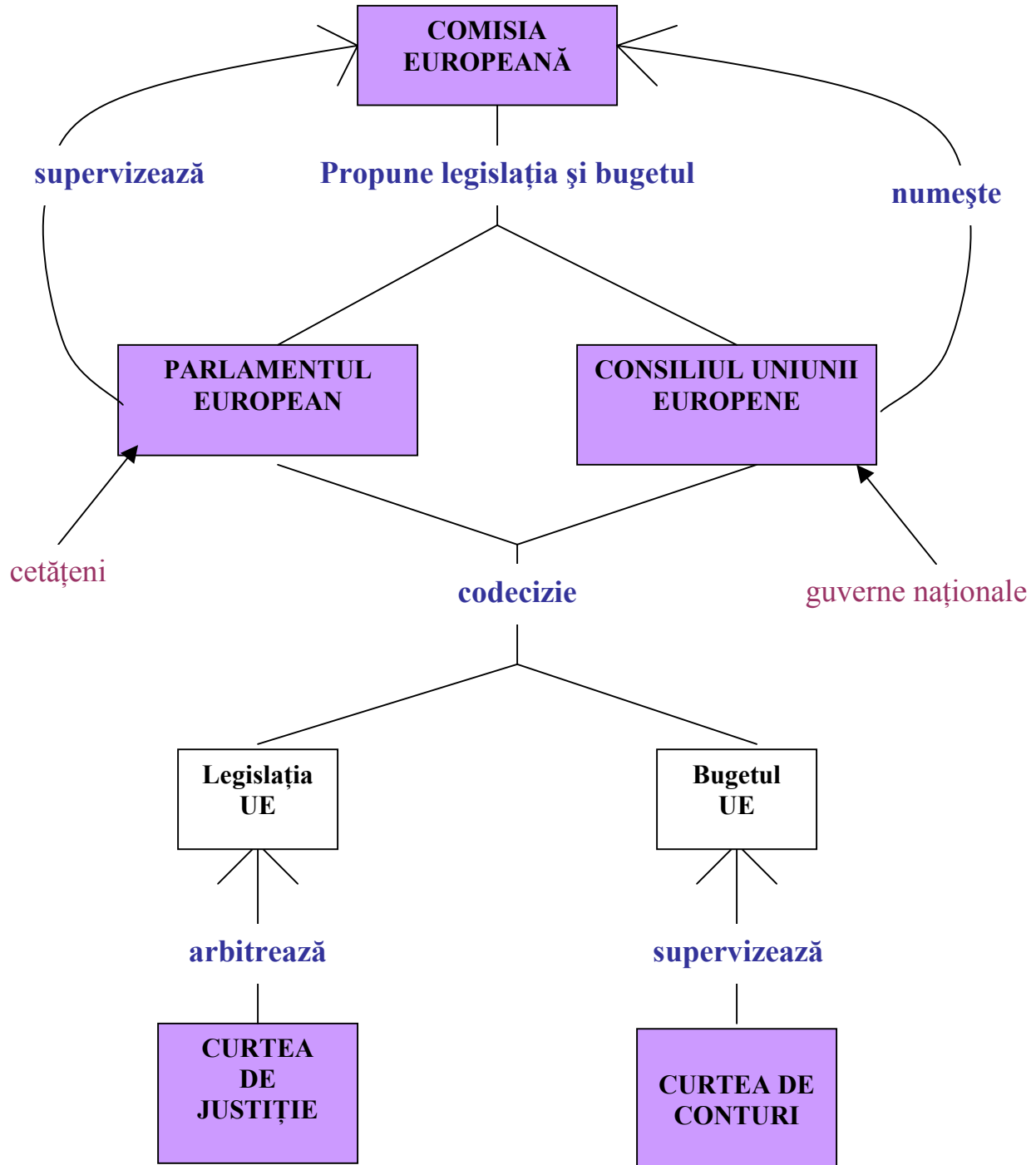
Comitete temporare

Nr.crt.	Acronim	Domeniu de activitate
1	FIAP	Febra aftoasă
2	GENE	Genetică umană și alte tehnologii noi ale medicinei moderne
3	ECHE	Sistemul de interceptie ECHELON
4	ESB2	Monitorizarea acțiunilor întreprinse la recomandarea BSE
5	ESB1	Cercetare a BSE (encefalopatia spongiformă la bovine)
6	TRAN	Cercetare a regimului de tranzit comunitar

Sursa: http://www.europarl.eu.int/committees/empl_home.htm

Anexa 3

Schema : Puterea de decizie în UE



GL O S A R

Abținerea constructivă: procedura care permite unui stat membru să se abțină de la vot în Consiliul de Miniștri, în materie de politică externă și de securitate comună, fără a bloca o decizie a cărei adoptare necesita unanimitate. Această posibilitate a fost introdusă prin Tratatul de la Amsterdam, în noul Articol 23 al Tratatului Uniunii Europene. Dacă abținerea constructivă este însoțită de o declarație oficială, SM în cauză nu este obligat să aplice decizia, dar trebuie să accepte faptul că aceasta reprezintă un angajament al Uniunii. În consecință, SM trebuie să se abțină de la orice demers care ar putea să contravină acțiunii întreprinse de Uniune în baza deciziei respective.

Acquis-ul comunitar: numit și patrimoniul comunității, este un corp de drepturi și obligații care unește Statele Membre ale UE. Se compune din principiile și obiectivele politice ale tratatelor, legislația care pune în aplicare tratatele și jurisprudența Curții de Justiție, declarațiile și rezoluțiile UE, măsurile privind politica externă și de securitate comună și cele privind justiția și afacerile interne, precum și tratatele internaționale ale UE și cele bilaterale ale Statelor Membre.

Asistența de pre-aderare: suportul financiar oferit de UE țărilor în curs de aderare pentru adaptarea acestora la standardele UE în vederea armonizării legislației lor cu cea comunitară. Se compune din trei instrumente financiare principale: Phare (pentru infrastructura administrativă și sistemul juridic), Sapard (pentru agricultură) și ISPA (pentru transport și mediu).

Cooperare (procedura de): procedură de decizie ce a fost introdusă prin Actul Unic European. Ea conferă Parlamentului European o influență mai mare asupra procesului legislativ, prin intermediul unei a doua lecturi a propunerilor Comisiei. De la intrarea în vigoare a Tratatului UE, această procedură a fost aplicată în special în următoarele domenii: transporturi, combaterea discriminării, implementarea Articolului 101 (fondurile Băncii Centrale Europene sau ale băncilor centrale ale statelor membre), Fondul Social, învățământ profesional, rețele trans-europene, coeziune economică și socială, cercetare, mediu înconjurător, cooperare pentru dezvoltare, sănătate și protecția muncii (Articolul 138), Acordul de Politică Socială etc. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, aplicabilitatea procedurii cooperării a fost

considerabil redusă în favoarea procedurii de co-decizie. În prezent, procedura de cooperare se mai aplică numai în câteva domenii ale uniunii economice și monetare.

Co-decizia: procedură de decizie (Articolul 251 al Tratatului CE, fostul Articol 189b) ce a fost introdusă prin Tratatul de la Maastricht. Ea permite Parlamentului European să adopte instrumente legislative împreună cu Consiliul de Miniștri. În practică, aceasta a dus la sporirea puterilor legislative ale Parlamentului în următoarele domenii: libera circulație a forței de muncă, dreptul de stabilire a reședinței, serviciile, piața internă, educația (măsuri stimulative), sănătatea (măsuri stimulative), protecția consumatorului, rețelele trans-europene (linii directe), mediul înconjurător (program general de acțiune), cultura (măsuri stimulative) și cercetarea (program cadru). Tratatul de la Amsterdam a simplificat procedura de co-decizie, care astfel a devenit mai rapidă, mai eficientă și mai transparentă. În plus, ea a fost extinsă la noi domenii cum ar fi excluderea socială, sănătatea publică și combaterea fraudei.

Consiliul Europei: organizație internațională înființată în 1949 cu scopul de a proteja și promova valorile comune precum și dezvoltarea economică și socială a țărilor din Europa.

Consiliul Uniunii Europene: una dintre instituțiile Uniunii Europene. Se compune din miniștrii Statelor Membre responsabili cu chestiunile aflate pe agenda de lucru: afaceri externe, agricultură, industrie, transport, etc.

EURATOM: înființată în același timp cu Comunitatea Economică Europeană (CEE) prin Tratatul de la Roma, având menirea de a elabora o politică comună de utilizare a energiei atomice în scopuri pașnice.

Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO): înființată în 1951 prin Tratatul de la Paris cu scopul de a crea o piață comună în sectorul cărbunelui și oțelului.

Consiliul European: termen folosit pentru a descrie întâlnirile regulate ale șefilor de stat sau de guvern ai Statelor Membre. Statutul său oficial a fost conferit prin Tratatul de la Maastricht. Se întrunește de cel puțin două ori pe an, iar președintele Comisiei Europene participă ca membru

cu drepturi depline. Menirea sa este de a da Uniunii impulsul necesar pentru dezvoltare și pentru definirea liniilor directoare ale politicii generale. Este una dintre instituțiile UE.

Comunitatea Europeană (CE): noul nume al Comunității Economice Europene (CEE) atribuit odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht (1993).

Comunitatea Economică Europeană (CEE): Comunitate înființată în 1957 prin Tratatul de la Roma, având ca obiectiv principal crearea unei Piețe Comune pentru Statele Membre. De-a lungul anilor, activitățile s-au extins către alte domenii, astfel că CEE și-a pierdut caracterul sectorial. Tratatul de la Maastricht a luat act de această nouă dimensiune, subliniind că este nu numai o organizație economică, ci și una cu dimensiune politică.

Pilonii Uniunii Europene: cei trei piloni ai Tratatului UE sunt:

- primul pilon – dimensiunea comunitară, compusă din aranjamentele stabilite prin Tratatul celor trei comunități (CE, CECO, EURATOM), ex. cetățenia europeană, politicile comune, UEM, etc
- al doilea pilon – politica externă și de securitate comună
- al treilea pilon – cooperarea poliției și a justiției în combaterea criminalității

Schengen (Acord și Convenție): Acordul semnat în 1985 de către cinci state (Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Olanda), prin care hotărâsc să introducă treptat libera circulație a persoanelor prin eliminarea controlului la frontiere. Convenția de la Schengen, semnată în 1990 de către aceleași cinci state, prevede mecanisme și garanții pentru punerea în practică a liberei circulații a persoanelor. Din 1999, Acordul, Convenția și instituțiile care le pun în aplicare au devenit parte a acquis-ului comunitar.

Uniunea Economică și Monetară (UEM): procesul prin care politicile economice și monetare ale Statelor Membre se armonizează în scopul introducerii monedei unice.

Uniunea Europeană (UE): organizație înființată prin Tratatul de la Maastricht, care se compune din cele trei comunități (CE, CECO, EURATOM), integrate cu o Politică Externă și de Securitate Comună și o Politică de Cooperare în Justiție și Afaceri Interne.

Statele Membre (SM) ale UE: Italia, Franța, Germania, Belgia, Olanda, Luxemburg, Marea Britanie, Irlanda, Danemarca, Grecia, Spania, Portugalia, Austria, Suedia, Finlanda.