

Institutiile Uniunii Europene

După desfășurarea revoluțiilor anticomuniste din partea captivă a Europei produse în cursul anului 1989, statele care porniseră din 1957 pe drumul unificării europene s-au arătat în mare măsura nepregătite să-și asume din mers marile provocări politice și economice cu care s-au văzut brusc confruntate. În pofida deschiderii către aderarea fostelor state satelite ale Moscovei, noua construcție a Uniunii Europene, fondată după 1992, a intrat într-o profundă criză de identitate și de evoluție, diferită față de perioadele de inerție organizațională sau de impas economic din trecut. Nici ratificarea Tratatului de la Amsterdam, în urma îndelungatei Conferințe Interguvernamentale care urma să genereze un profil radical primenit și consolidat al noii Europe, nu a fost de natură să deblocheze —criza instituțională cu care cei 15 n-au încetat să se confrunte. Totuși, au apărut semnele unei voințe politice a majorității actorilor importanți din cadrul UE, cu excepția previzibilă a Marii Britanii.

Extinderea Uniunii Europene la 27 de țări, prefigurată încă din anii 90, nu are precedent în privința numărului de țări și nici a schimbărilor pe care le implică. Extinderea Uniunii Europene reprezintă deci o provocare atât pentru țările membre UE, cât și pentru țările candidate.

1. REPERE ISTORICE:

Primii pași în construcția europeană au avut loc în urmă cu aproape 50 de ani, o dată cu semnarea Tratatului de la Paris (1951) prin care s-a înființat Comunitatea Europeană a Cărbunelui și a Oțelului prin voința comună a șase membri fondatori: Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Olanda. Apoi, prin Tratatul de la Roma (1957), aceste șase țări au hotărât crearea Comunității Economice Europene (CEE) și a Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM). Au fost necesari 16 ani pentru a se realiza prima extindere a Comunității Economice Europene de la șase la nouă membri (1973: Danemarca, Irlanda, Marea Britanie), după care procesul de integrare s-a accelerat. Comunitatea Europeană a avut o evoluție dinamică, înregistrând unele schimbări și perfecționări la nivel organizatoric și instituțional. Cele mai importante

evenimente ale anilor 80 pentru integrarea vest-europeană le-au constituit extinderea de la 9 la 12 membrii și crearea Pieței Unice Europene.

Deși prevăzută chiar prin Tratatul de la Roma, Piața Unică a fost impulsionată în mod deosebit de Jacques Delors începând din 1985, când acesta a devenit președintele Comisiei Europene. La Summit-ul de la Luxemburg ce a avut loc la numai șase luni după inițiativa lui Delors, în decembrie 1985, s-a adoptat Actul Unic European, intrat în vigoare în iunie 1987.

Tratatul asupra Uniunii Europene, cunoscut sub numele de Tratatul de la Maastricht a fost semnat la 7 februarie 1992 de miniștrii Afacerilor Externe și de Finanțe ai celor 12 țări membre.

Particularitatea acestei noi faze constă nu numai în modificarea conceptului de Comunitate Europeană în cel de Uniune Europeană, dar și în extinderea integrării de la domeniul economic la cel monetar și politic.

Obiectivele Uniunii stipulate în Tratat sunt:

- promovarea progresului economic și social echilibrat și durabil, prin stabilirea unei uniuni economice și monetare, cu o monedă unică;

- punerea în practică a unei politici externe și de securitate comune, cu definirea în timp a unei politici de apărare comună. Uniunea Europeană dispune de un cadru instituțional unic, format din instituțiile comunitare și Consiliul European;

- tratatul asupra Uniunii Europene abordează nu numai domeniile economic, monetar, politic, ci și cultura, învățământul și socialul. Conceptul de dialog social, care fusese introdus de Actul Unic European, a fost definit de Art. 3 al Protocolului Social de la Maastricht. Se consideră că prin aceste texte s-a înregistrat un progres evident către o politică socială europeană, dar Europa se află încă departe de uniunea socială.

Obiectivele Uniunii sunt prevăzute a fi atinse potrivit condițiilor și ritmurilor stipulate de Tratat, cu respectarea principiului subsidiarității, așa cum a fost el definit în Art. 3B al Tratatului instituind Comunitatea Europeană.

Instituțiile Uniunii Europene desemnate să realizeze obiectivele (Art. 7) în limita puterilor conferite prin Tratat sunt:

- Parlamentul European;
- Consiliul European;

- Comisia Europeană;
- Curtea de Justiție;
- Curtea de Conturi.

Consiliul și Comisia sunt asistate de Comitetul Economic și Social, precum și de Comitetul Regiunilor, ambele având rol consultativ.

După aproximativ cinci ani de la semnarea Tratatului de la Maastricht, au fost aduse amendamente la tratatele anterioare și s-a stabilit simplificarea tratatelor care înființaseră cele trei Comunități Europene pentru a fi adaptate la realitățile prezentului prin semnarea unui nou tratat, cunoscut sub numele de Tratatul de la Amsterdam (octombrie 1997).

Tratatul de la Amsterdam introduce patru mari domenii:

- a. libertate, securitate și justiție;
- b. uniunea și cetățenii săi;
- c. politica externă eficientă și coerentă;
- d. problemele instituționale.

În ceea ce privește formele instituționale lansate în vederea extinderii Uniunii Europene, Tratatul prevede întărirea rolului Parlamentului European, extinderea votului cu majoritate calificată în Consiliu, structura Comisiei Europene și modul ei de funcționare, precum și consolidarea principiului subsidiarității.

În anii 90 construcția europeană a înregistrat o dinamică mai accelerată, cu noi și importante elemente, prin amplificarea domeniilor de integrare, prin aderarea la Uniune a încă trei țări - Austria, Finlanda, Suedia - și lansarea extinderii procesului de integrare spre Europa Centrală și de Est.

În anul 1995, Uniunea Europeană a trecut de la 12 la 15 membri, prin aderarea celor trei țări amintite mai sus. Procesul de integrare a celor trei state poate fi caracterizat ca fiind un proces rapid, ce a necesitat numai trei ani de negocieri (dificile), în condițiile în care, în momentul aderării, fiecare dintre candidate era mai bogată decât media Uniunii. Ritmul rapid de integrare reiese din comparația cu Spania și Portugalia, amândouă mai sărace decât media pe UE și ale căror negocieri au durat șapte ani înainte de a deveni membre depline în 1986.

Aderarea țărilor est-europene, care sunt chiar mai sărace decât Spania și Portugalia, având sectoare agricole mari și aflându-se într-un proces dureros de tranziție la economia de piață, se așteaptă să fie mai complicată.

UE are două obiective strategice de bază în ceea ce privește extinderea spre Est:

- Primul obiectiv este *crearea unei Europe care să garanteze pacea și stabilitatea* prin garantarea democrației, aplicarea legilor, respectarea drepturilor omului și protecția minorităților. „Impresia mea este că cea mai bună cale de a face din Europa un loc mai stabil, unde suferințele trecutului să dispară cu adevărat, este să mergem înainte cu deplina integrare a continentului european”, declara Günter Verheugen, Comisarul european pentru extinderea UE, într-un interviu acordat redactorului-șef al revistei *Europe* la Washington.

- Al doilea obiectiv îl reprezintă *crearea unei piețe deschise și competitive*. Acest obiectiv dă posibilitatea țărilor din Europa Centrală și de Est, care încă suferă de pe urma moștenirii comuniste, să găsească și să ofere popoarelor lor cel puțin oportunități pentru un trai decent.

2. REFORMA INSTITUTIILOR COMUNITARE

Viitorul Uniunii Europene este condiționat de succesul procesului de reformă cu care se confrunta instituțiile Uniunii. Ultimul moment decisiv al dezbaterii și stabilirii mizelor acestui proces îl constituie Consiliul European de la Nisa, din decembrie 2000.

Sintetizând modificările introduse de noul tratat la nivelul reformării instituțiilor Uniunii, voi puncta, în cele ce urmează, cele mai importante aspecte:

Comisia Europeană – În ceea ce privește componenta acesteia, începând cu anul 2005, Comisia va avea în structura ei câte un reprezentant al fiecărui stat membru, urmând ca, o dată cu aderarea actualelor state candidate, numărul membrilor comisiei să fie inferior numărului statelor membre. Membrii Comisiei vor fi aleși prin rotație. De asemenea, a fost modificată procedura de numire a membrilor Comisiei. Fiecare stat membru trebuie să-și propună reprezentantul în Comisie, după care Consiliul de Miniștri este însărcinat să desemneze Președintele și membrii Comisiei cu o majoritate calificată de voturi și nu cu unanimitate ca până acum. Aprobarea finală este dată de Parlament.

Rolul Președintelui Comisiei Europene a fost întărit prin sporirea puterii sale de decizie la nivelul organizării interne a Comisiei, conferindu-i-se atribuția de a delega responsabilități membrilor acesteia, ca și aceea de a reamăna Comisia pe parcursul mandatului său. De asemenea, Președintele poate numi, cu aprobarea celorlalți membri ai Comisiei, vice-președinții acesteia.

Parlamentul European – Noua repartizare a locurilor în Parlament a fost regândită în perspectiva unei Uniuni extinse la 27 de state membre. Aceasta va fi aplicată începând cu anul 2004, anul viitoarelor alegeri la nivel european. Dacă Tratatul de la Amsterdam prevedea limitarea locurilor în Parlament la 700, Tratatul de la Nisa a decis un număr-plafon de 732 de locuri. Repartizarea exactă a locurilor nu este conformă unui sistem bine determinat, ci derivă din rezultatul obținut de Consiliu în materie de ponderare a voturilor. Numărul locurilor atribuite actualelor state membre a fost diminuat cu 91, la cele 535 de locuri adăugându-se 197 atribuite potențialelor state membre ale unei Uniuni Europene extinse la 27 de țări. Numai Germania, cu 99 de parlamentari, și Luxemburgul, cu 6 parlamentari, își menține numărul actual de locuri.

În ceea ce privește partidele politice reprezentate în Parlamentul European, le-a fost recunoscut dreptul de a avea un statut și au fost instituite reguli privind propria lor finanțare. Parlamentul va putea formula pe viitor recurs în anulare în raport cu actele celorlalte instituții, fără să fie condiționat de expunerea unui interes particular. Câmpul de decizie a fost extins, iar avizul conform al Parlamentului este necesar pentru inițierea unui raport de cooperare întărită într-un domeniu în care deciziile se supun acestei proceduri. De asemenea, Parlamentul este acela care trebuie să se pronunțe în cazul în care Consiliul semnaleză existența unui risc clar de violare a drepturilor fundamentale.

Consiliul de Miniștri – Începând cu 1 ianuarie 2005, sistemul de luare a deciziilor în Consiliul de Miniștri prin majoritate calificată va fi modificat. Protocolul asupra extinderii anexat Tratatului de la Nisa prevede un sistem mai complex decât cel care funcționează în prezent. Obiectivul inițial al simplificării procedurii de adoptare a deciziilor prin majoritate calificată a avut, în cele din urmă, un efect contrar, care constă, în fapt, în instaurarea unei triple majorități:

- majoritate calificata de voturi (71-74% voturi în raport cu numărul efectiv de state membre);

- decizie trebuie sa întrunească votul favorabil al majorității statelor membre;

- introducerea unui criteriu demografic; acesta permite sa se verifice, la cererea unui stat membru, dacă majoritatea calificată reprezintă 62% din populația totala a Uniunii, în caz contrar decizia supusă votului neputând fi aprobată.

Momentul Nisa aduce cu sine și o modificare a „Declarației privind sistemul majorității calificate și numărului de voturi al minorității de blocaj într-o Europă extinsă”. Astfel, până la 1 ianuarie 2005, procedura majorității calificate va evolua în raport cu ritmul aderării, având ca limita inferioară un procentaj mai mic decât acela actual (de 71,26%) și ca limită superioară procentul de 73,4%. O dată cu aderarea actualelor state candidate, minoritatea de blocaj va ajunge la 91. Așadar, într-o Uniune Europeană formata din 27 de state o decizie va trebui să obțină 258 de voturi din 345.

În această chestiune, poziția Germaniei a adus în prim-plan o clară preferința pentru aplicarea dublei majorități simple, respectiv luarea unei decizii de către majoritatea statelor membre reprezentând majoritatea populației Uniunii.

Franța, în schimb, interesată de menținerea parității cu Germania, a respins acest sistem, dat fiind faptul că momentul căderii Zidului Berlinului a adus Germaniei 22 de milioane de locuitori în plus în raport cu Franța.

În cele din urmă, soluția adoptată are la baza un compromis, garanțiile complementare obținute de Germania fiind prevăzute pentru următoarele două situații:

1. în cazul în care majoritatea calificată implică defavorizarea statelor reprezentând mai puțin de 62% din populația Uniunii;

2. daca majoritatea calificată riscă impunerea punctului său de vedere la mai mult de jumătate din statele membre ale Uniunii.

Compromisul rezultat privilegiază așadar încă o data poziția Germaniei, aceasta obținând un *drept de blocaj întărit*. „Marile” state membre (Germania, Franța, Marea Britanie, Spania și, în perspectivă, Polonia) vor putea totuși să blocheze, câte patru, decizia unei minorități de blocaj.

Curtea Europeana de Justitie – Extinderea Uniunii Europene va mări numărul de cazuri înaintate Curții de Justiție, situație cu care deja se confrunta aceasta instituție

europeană, desfășurându-și astfel activitatea cu o eficiență atenuată. În scopul de a remedia această situație, Tratatul de la Nisa încearcă o împărțire mai pragmatică a competențelor între Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță, prin crearea unor Camere juridice specializate pe diverse sectoare. De asemenea, în Tratat este stipulat faptul că, într-o Europă extinsă, Curtea de Justiție va avea în componență, ca și în prezent, câte un judecător pentru fiecare stat membru. Contrar însă procedurii anterioare, Curtea de Justiție se va întruni într-o Mare Cameră, cu participarea a 13 judecători și nu în sesiuni plenare permanente la care vor lua parte toți judecătorii.

Curtea de Conturi – Această instituție va avea în componența câte un reprezentant pentru fiecare stat membru, numirea acestora de către Consiliu urmând calea votului majorității calificate (renunțându-se deci la votul unanim). Mandatul membrilor Curții de Conturi este stabilit pe o durată de șase ani. Curtea de Conturi va avea posibilitatea să creeze camere în scopul adoptării unor anumite tipuri de rapoarte și opinii. Este, de asemenea, urmărită ameliorarea cooperării între Curtea de Conturi și instituțiile naționale de audit, aspect care poate fi facilitat prin înființarea de către Președintele Curții de Conturi a unui *comitet de contact* cu președinții instituțiilor naționale.

Comitetul Economic și Social – Dacă înaintea momentului Nisa din structura Comitetului Economic și Social făceau parte reprezentanți ai diferitelor grupuri de interese din sectoarele social și economic, conform noului Tratat, componența Comitetului va avea la baza o arie mai largă de sectoare ale societății civile. Numărul-limită de reprezentanți este de 350, fapt ce permite actualelor state membre să-și păstreze numărul de locuri în Comitet.

Comitetul Regiunilor – Numărul de reprezentanți în Comitetul Regiunilor este, de asemenea, limitat la 350, dispunerea locurilor fiind similară aceleia a Comitetului Economic și Social, ilustrată anterior. Tratatul impune membrilor acestei instituții să dispună de un mandat electoral din partea autorităților pe care le reprezintă.