

Uniunea Europeană – scurt istoric. Structuri instituționale și politici comunitare

Prof. dr. Iulian Sînzianu

Uniunea Europeană împlinește în prezent mai mult de jumătate de secol de existență. Extinderile succesive au adus în granițele sale peste jumătate dintre statele Europei, state printre care se găsesc cele mai întinse, mai populate, mai prospere și mai avansate științific și tehnologic țări ale continentului. Doar două dintre marile forțe ale Europei nu dețin, actualmente, statutul de membri ai Uniunii – Federația Rusă și Ucraina. Mai mult, din 1957 (anul semnării Tratatului de la Roma, intrat în vigoare de la 1 ianuarie 1958) sau chiar din 1950 (anul constituirii Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului), reformele succesive au mers, invariabil, pe calea accentuării integrării statelor membre în structurile comunității europene. Pornită ca o inițiativă de natură preponderent economică, spațiul Comunității Economice Europene a evoluat spre o unitate în domenii diverse: politici sociale, culturale și educaționale, justiție și poliție, politică externă și chiar încercări de constituire a unei strategii comune de apărare. Adoptarea denumirii de Uniunea Europeană și definirea celor trei piloni care stau la baza sa este relevantă din această perspectivă.

Se pune, așadar, legitima întrebare: ce este Uniunea Europeană? Imensa bibliografie dedicată construcției europene nu a reușit încă să elimine în totalitate anumite dificultăți de definire. În general, se acceptă că Uniunea Europeană este o organizație internațională neclasică: nu corespunde tiparelor interguvernamentale, deoarece instituțiile sale comunitare dispun de anumite competențe supranaționale, prin care se adresează cetățenilor statelor membre fără intermedierea guvernelor naționale. Piața unică și moneda comună se înscriu pe aceeași linie. În cazul unor alte domenii, cum ar fi politica externă și securitatea comună, putem vorbi însă doar de o cooperare interguvernamentală. Uniunea Europeană este, deci, o organizație internațională hibridă, în același timp supranațională și interguvernamentală. Doar o parte a prerogativelor suveranității naționale a statelor membre sunt delegate instituțiilor comunitare. Așadar, Uniunea are un caracter ambiguu, între un stat federal și o confederație internațională. Pentru anumite clarificări, în paginile următoare vom realiza o succintă trecere în revistă a instituțiilor fundamentale ale Uniunii Europene, a tratatelor fondatoare și a altor aspecte legislative ale acesteia, a politicilor comunitare.

Constituirea Comunităților Europene (CECO și CEE). Scurt istoric. Ororile celui de al doilea război mondial au impus, în mediul politic și diplomatic internațional, inițierea unei dezbateri serioase pe tema creării unui cadru instituțional care să prevină în viitor utilizarea războiului ca principal mijloc de soluționare a conflictelor între state și care să evite apariția posibilității escaladării violențelor către o nouă conflagrație generalizată. O primă manifestare a acestei preocupări a fost înființarea Organizației Națiunilor Unite, a cărui act fondator a fost semnat încă înainte de capitularea Germaniei, în mai 1945. Pe un plan mai particular, Europa era scena de manifestare a două probleme internaționale capitale. Mai întâi, se impunea găsirea unor soluții pentru atenuarea eternului antagonism dintre Franța și Germania, conflict care constituise declanșatorul, dacă nu cauza primordială, a celor două conflicte mondiale. Nu trebuia trecută cu vederea nici amenințarea comunismului, devenit ofensiv după război, amenințare mai apropiată și tangibilă pentru statele occidentale slăbite de război, după trecerea întregii Europe de est în sfera politică sovietică. Soluția cea mai accesibilă și benefică pentru statele din vestul continentului era înființarea unor structuri de cooperare internațională care să îndeplinească atât cerințele securității comune, cât și refacerea și progresul economic. Prima

dintre tentative a fost actuala Organizație Europeană de Cooperare și Dezvoltare (OEDC). Aceasta a luat naștere în 1948 sub denumirea de Organizația Europeană de Cooperare Economică (OECE) și avea ca principală atribuție gestionarea fondurilor acordate pentru reconstrucție de către SUA statelor europene prin Planul Marshall. După încheierea programului de ajutor, în 1952, organizația a continuat să existe ca spațiu de promovare a unui comerț liber între statele membre și a primit, în 1961, denumirea pe care o poartă și astăzi, cea de OEDC. Prin tratatul din 1961 se adăugau organizației SUA și Canada, iar în anul următor au devenit membre și alte state extraeuropene. În prezent OCDE are 30 de state membre, care dețin 70 % din comerțul și producția mondială. Obiectivele organizației sunt creșterea economică maximă, stabilitatea și dezvoltarea economică și atingerea unui nivel de viață ridicat. De OCDE depind și organisme specializate, cum ar fi Agenția OCDE pentru Energie Nucleară și Agenția Internațională pentru Energie.

Printre ale organizații internaționale apărute pe teritoriul Europei după 1945 merită amintită Asociația Europeană a Liberului Schimb (AELS), înființată în 1960, având ca membri fondatori Austria, Danemarca, Elveția, Norvegia, Portugalia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Suedia. Sediul organizației a fost stabilit la Geneva. Au mai aderat la asociație și Finlanda (1961), Islanda (1970) și Liechtenstein (1991). În prezent asociația mai are doar patru membri, cei care nu au intrat între timp în Uniunea Europeană. În 1994 AELS a format, împreună cu Uniunea Europeană, Spațiul Economic European, la care au aderat toate statele membre, cu excepția Elveției.

Uniunea Europei Occidentale (UEO) a avut la bază tratatul semnat în 1948 la Bruxelles de către Marea Britanie, Belgia, Olanda Luxemburg și Franța. La baza uniunii stătea *Tratatul de colaborare economică, socială și culturală și de legitimă apărare* dintre statele semnatare. Statele fondatoare pregăteau un plan de apărare comună, prin integrarea apărărilor aeriene și organizarea comandamentelor interaliate. Tratatul urma să aibă o valabilitate de 50 de ani. Obiectivele principale ale UEO erau acordarea de asistență mutuală pentru a face față oricărei politici de agresiune. În 1954 li s-au alăturat Germania și Italia, ulterior și Portugalia, Spania și Grecia. Atribuțiile principale ale organizației erau în domeniul economic, dar mai ales militar. După 1949 atribuțiile sale au fost, în linii mari, acaparate de NATO, dar după Maastricht a apărut posibilitatea de a deveni „brațul înarmat” al Uniunii Europene. Practic, UEO a fost relansată în 1984 când, prin *Declarația de la Roma*, unul dintre obiective era definirea unei identități de securitate europeană. După 1989 UEO își va asuma un rol operațional în gestionarea crizelor, dar numai în spațiul european.

Consiliul Europei a luat ființă în 1949, prin *Tratatul de la Londra*, semnat de 10 state, la propunerea Franței. Organizația, cu sediul la Strasbourg, reunește astăzi aproape toate statele Europei. Deși are un rol consultativ, Consiliul Europei a fost cel care a creat *Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, care garantează respectarea la un nivel minim a drepturilor fundamentale de către autoritățile statelor europene. Obiectivele Consiliului Europei sunt următoarele: apărarea drepturilor omului și a statului de drept în țările membre; gestionarea problemelor ce privesc discriminarea minorităților, traficul de droguri, terorismul, corupția, crima organizată; dezvoltarea unei identități europene; consolidarea stabilității democratice. Instituțiile principale ale Consiliului Europei sunt: Comitetul Miniștrilor, Adunarea Parlamentară, Camera regiunilor, Biroul Comisarului Drepturilor Omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Comisia de la Veneția pentru democrație prin drept, Secretariatul general.

În 1952 s-a încercat constituirea Comunității Europene pentru Apărare, însă tratatul nu a fost ratificat de Franța.

În 1950 Jean Monnet, economist francez, propunea punerea industriilor siderurgice și carbonifere din Franța și Germania sub un control unic, în cadrul unei organizații cu caracter suprastatal. Propunerea avea mai multe motivații: progres economic prin facilități oferite unor ramuri industriale de bază, crearea unui climat de solidaritate între muncitorii germani și cei francezi. Propunerea lui Monnet s-a bucurat de reacții pozitive atât din partea cercurilor politice franceze, cât și a celor germane și a altor state interesate.

Un rol fundamental în constituirea organizației europene l-a avut Robert Schuman, la acea vreme ministru de externe al Franței. La 9 mai 1950 el prezenta *Planul Schuman de integrare europeană*, care a fost primit cu mare interes de către cancelarul german Konrad Adenauer. Ziua de 9 mai, în care s-a dat citire *Planului Schuman*, a devenit Ziua Europei. Robert Schuman considera, în declarația sa, că pacea în Europa putea fi înfăptuită doar prin constituirea unei Europe unite și puternice, cu un nivel de trai ridicat, rezultat prin unirea piețelor naționale, fapt care ar fi dus la scăderea prețurilor, și prin unirea bazinelor carbonifere și a industriilor siderurgice. Considerațiile care stăteau la baza planului său erau următoarele: pacea mondială poate fi salvată doar prin eforturi creatoare proporționale cu importanța sa; acțiunea de solidarizare între statele Europei trebuie să vizeze mai întâi, ca un simbol, relațiile dintre Franța și Germania; prima etapă în constituirea federației europene trebuie să o reprezinte punerea în comun a producției de cărbune și oțel; solidaritatea acestor producții va face imposibil un nou război între Franța și Germania; solidaritatea respectivă era oferită și altor state din Europa. Așadar se elimina principala sursă de conflicte în Europa și se puneau bazele federației europene, prin gestionarea comună a unei ramuri economice de bază.

Constituirea acestui organism s-a adresat unui număr mai mare de state, dar Marea Britanie a refuzat să participe. La Paris era semnat, în 1950, *Tratatul privind instituirea Comunității economice a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.)*, la care participau Franța, Germania Federală, Belgia, Olanda, Luxemburg și Italia.

Obiectivele organizației erau crearea unei piețe unice pentru oțel și cărbune, prevenirea exploatării excesive a materiilor prime, ocuparea forței de muncă și creșterea nivelului de trai a celor care lucrau în ramurile economice respective. Instituțiile principale ale organizației urmau să devină Înainta Autoritate, ale cărei atribuții erau completate de Consiliul de Miniștri, Adunarea Parlamentară și Curtea de Justiție.

Tratatul de la Roma. Inițiativa constituirii unei uniuni economice europene a aparținut tot lui Jean Monnet, care a creat un grup de presiune denumit „Comitetul de acțiune pentru Statele Unite ale Europei”. Eforturile lui Jean Monnet au fost fructuoase. La 1-3 iunie 1955, la Messina, în Italia, avea loc reuniunea miniștrilor afacerilor externe ale țărilor membre CECO. Întâlnirea avea ca scop proiectarea unei Piețe Comune deschise economiei și energiei nucleare, ca urmare a unui memorandum al Olandei. Se crea un comitet de experți, care prezenta, un an mai târziu, *Raportul Spaak*, ce constata necesitatea creării unei piețe comune europene generale și a unei comunități pentru utilizarea pașnică a energiei atomice.

În 1957, la Roma, erau semnate, de aceleași șase state membre ale CECO, două tratate: *Tratatul de Instituire a Comunității Economice Europene* și *Tratatul de instituire al Comunității Europene a Energiei Atomice (CEEA sau Euroatom)*. Primul dintre tratate era semnat pentru o perioadă nelimitată. El prevedea realizarea unei uniuni vamale și a unei piețe unice europene. Tratatul CEEA reglementa existența unei piețe comune pentru materialele nucleare de bază, produsele și mijloacele de producție legate energia nucleară și controlul acestora.

În aceeași zi era semnată și o convenție cu privire la instituțiile comune ale comunităților – Adunarea Parlamentară și Curtea de Justiție.

Tratatul de instituire a Comunităților Economice Europene stabilea ca obiective crearea unei piețe comune și apropierea politicilor economice ale statelor membre, eliminarea taxelor vamale, garantarea celor patru libertăți de circulație (a persoanelor, a mărfurilor, a serviciilor și a capitalurilor), o politică comercială comună față de țările terțe, politici comune în domeniul agriculturii și transporturilor, armonizarea legislațiilor naționale, crearea Fondului Social European și a Băncii Europene de Investiții.

Tratatele de la Roma din 1957 au fost urmate de o serie de acte fundamentale care au reformat caracterul și structurile uniunii. În 8 aprilie 1965 era semnat *Tratatul de la Bruxelles de instituire a unei Comisii unice și a unui Consiliu unic*. Tratatul a intrat în vigoare din 1967. El prevedea fuziunea executivelor celor trei organizații care funcționau în paralel, CECO, CEE și Euroatom. Ele vor avea în comun, din acel moment, Comisia europeană, Consiliul Comunităților Europene, Curtea Europeană de Justiție și Adunarea Parlamentară.

Compromisul de la Luxemburg din 1966, provocat de Franța, a statuat că oricare dintre cele șase state membre are drept de veto doar atunci când problemele puse în discuție afectau interesele lor majore. Actul deschidea calea spre o mai mare flexibilitate a instituțiilor și politicilor comunitare.

În 1973 avea loc prima extindere a comunității europene. Amânată de două ori din cauza opoziției președintelui francez Charles de Gaulle, extinderea din 1973 a dus la aderarea la structurile comunitare a Marii Britanii, Irlandei și Danemarcei.

Conferința de la Paris din 1974 a determinat înființarea Fondului European pentru Dezvoltare Regională, al cărui scop era recuperarea decalajelor de dezvoltare între regiunile Comunității. De asemenea, a fost constituit Consiliul european, cu rol consultativ, organism ce urma să se întrunească de trei ori, mai târziu de două ori pe an.

În deceniul al nouălea aderă, în 1981, Grecia, apoi, în 1986, Spania și Portugalia, deși în cazul celor din urmă au existat doi factori de întârziere a aderării: existența unor regimuri dictatoriale până în 1977 și opoziția fermierilor francezi, îngrijorați de concurența celor iberici.

Actul unic european din 1986 viza perfecționarea pieței unice, politica de cercetare și dezvoltare, sistemul monetar european, întărirea rolului Parlamentului European. Măsurile au apărut ca necesare în condițiile stagnării economice a Comunității Europene în comparație cu SUA și Japonia. Actul a fost semnat la Luxemburg. Era oficializat și Consiliului European. Se stabileau ca obiective desăvârșirea pieței interne până în 1992, dezvoltarea cooperării politice pentru punerea în practică a politicii externe europene, constituirea Comitetului politic, element esențial al cooperării politice, înființarea unui Secretariat politic la Bruxelles. Pentru prima dată era folosită sintagma Uniunea Europeană, ca obiectiv de atins.

Acordul Schengen, intitulat după numele orașului din Luxemburg unde a fost semnat acordul, a fost adoptat inițial de 5 state (încă 10 în anii următori și alte 9 din decembrie 2007). Acordul stabilea libera circulație a cetățenilor și eliminarea controalelor de la granițe, cu excepția celor aeriene (previzibile a se elimina în anii următori).

Acordul de la Bruxelles din 1988 a fost determinat de intrarea în Comunitate a unor state mai puțin dezvoltate economic. Acordul prevedea creșterea substanțială a fondurilor structurale destinate zonelor dezavantajate economic dar și controlul mai strict al cheltuielilor angajate în domeniul agriculturii. Se avea în vedere și instituirea uniunii monetare.

Tratatul de la Maastricht din 1992 a fost elaborat în urma a două conferințe convocate la inițiativa franco-germană, una dedicată uniunii economice și monetare, cea de a doua realizării uniunii politice. Tratatul constituie o revizuire fundamentală, probabil cea mai importantă, a *Tratatului de la Roma*. Comunitatea economică este completată cu o unitate extinsă la luarea deciziilor politice, cele legate de apărare și politică externă, justiție și acțiuni polițienești.

Obiectivele fundamentale ale tratatului sunt: cetățenia europeană, piața unică, uniunea monetară, integrarea economică și politica externă comună, întărirea Parlamentului European, ai cărui membri sunt aleși prin vot direct în toate statele Uniunii.

Uniunea Europeană care se naște prin acest act este închipuită ca o construcție ce se susține pe trei piloni.

1. comunitatea economică europeană, întemeiată pe integrare economică, piață comună, monedă unică, eliminarea barierelor vamale și libera circulație a persoanelor și capitalurilor;
2. politica externă și de securitate comună;
3. politicile de justiție și poliție.

Principiul fundamental al Uniunii Europene este următorul: „*Uniunea este întemeiată pe principiile libertății, democrației, respectului față de drepturile omului și a libertăților sale fundamentale, precum și pe statul de drept, principii care sunt comune tuturor statelor membre*”.

Actele de la Maastricht stabileau și rolul Consiliului European, componența și funcționarea sa. Se pune și problema cetățeniei Uniunii Europene, cu drepturile fiecărui cetățean european: libertatea de circulație și de stabilire a domiciliului pe teritoriul oricărui stat component al Uniunii, dreptul la protecție diplomatică, dreptul de petiționare (către Parlamentul European și mediatorul european).

Tratatului de constituire a Uniunii Europene era completat de 17 protocoale și 33 de declarații.

În 1995, Finlanda, Suedia și Austria, foste membre ale AELS, au aderat la Uniunea Europeană. Norvegia nu a reușit ratificarea tratatului de aderare prin referendum. Extinderea din 1995 a avut beneficii și deficiențe. Cele trei state sunt dezvoltate economic, dar nu și adepți ale adâncirii integrării europene.

Tratatul de la Amsterdam din 1997 completa *Tratatul de la Maastricht*, elimina ultimele obstacole în circulația liberă a persoanelor și aducea o cooperare întărită între statele membre. Tratatul stabilea cinci criterii categorice pentru aderare:

- apartenența geografică, economică și culturală la Europa;
- apărarea valorilor democratice, a drepturilor omului și ale minorităților, abolirea pedepsei cu moartea;
- economia de piață, care să cuprindă libertatea economică și libera concurență;
- acceptarea dreptului european, a valorilor și principiilor care stau la baza Uniunii Europene;
- aplicarea politicii comerciale, a unui tarif extern comun și a Codului vamal.

În același timp, avea loc trecerea la moneda unică. Procesul s-a produs în trei etape: liberalizarea circulației capitalurilor, dezvoltarea fondurilor structurale în prima etapă, urmată de interzicerea deficitelor bugetare excesive și instituirea Institutului Monetar European în a doua etapă și, în cele din urmă, introducerea monedei unice europene, pe baza de calcul a ECU. Din 2002, din cele 15 state membre, doar Danemarca, Suedia și Marea Britanie au refuzat să treacă la utilizarea Euro.

Tratatul de la Nisa (2001) a dus la modificarea structurii și atribuțiilor majorității instituțiilor Uniunii, în vederea funcționării acesteia cu mai mult de 15 membri, în perspectiva extinderii spre est. A crescut numărul parlamentarilor europeni, s-a modificat ponderea voturilor în Consiliul UE. A fost adoptată *Carta Drepturilor Fundamentale din Uniunea Europeană*, inspirată din *Convenția europeană a Drepturilor Omului*, dar având un conținut mult mai extins decât aceasta. *Tratatul pentru viitorul Uniunii Europene* se referea la componența și funcționarea instituțiilor. Parlamentul european era restructurat, numărul maxim de deputați din Parlamentul European urma să fie de 732 (ulterior 785, după aderarea

României și Bulgariei), se realiza o nouă repartiție a numărului de locuri, se facilita organizarea partidelor. Era modificat sistemului de vot în Consiliul UE pentru ca statele mici să nu fie dezavantajate în raport cu statele mari. În cazul Comisiei Europene, se înregistra sporirea puterilor președintelui Comisiei, care în prezent hotărăște distribuirea portofoliilor și poate cere membrilor să demisioneze. Aveau loc restructurări a Curții de Justiție a Comunităților Europene, a Curții Europene de Conturi, a Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor.

Extinderea spre est a fost precedată, într-o primă fază, de semnarea unor tratate de asociere cu fostele state comuniste. Dintre acestea, primele au fost Ungaria și Polonia (1994). România a semnat acordul de asociere cu Uniunea Europeană în 1995. Consiliul European de la Copenhaga din 1993 a confirmat extinderea spre est a Uniunii și a stabilit condițiile pentru aderarea fostelor state comuniste: criteriul politic (stabilitatea instituțiilor, statul de drept, drepturile fundamentale, protecția minorităților); criteriul economic (existența unei economii de piață funcționale); capacitatea de a adopta legislația comunitară. Consiliile europene de la Essen (1994) și Luxemburg (1997) au stabilit etapele extinderii spre est a Uniunii. Consiliul european de la Berlin, din 1999, înființa două instrumente financiare de preaderare, ISPA (pentru investiții în domeniul transporturilor și mediului) și SAPARD (pentru agricultură). Ca urmare, în 2004 aveau să aderă la uniune zece noi state: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Cehia, Slovacia, Ungaria, Slovenia, Cipru și Malta, iar în 2007 ultima extindere aducea în granițele Uniunii Europene România și Bulgaria.

*

Obiectivele Uniunii Europene: obiectivele stabilite la Maastricht în 1992 accentuează și largesc pe cele prevăzute în tratatul semnat la Roma în 1957:

1. progresul economic și social, piața unică, uniunea economică și monetară;
2. politica de securitate și externă comună, realizarea unei politici de apărare comune;
3. apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor europeni, prin instituirea cetățeniei europene;
4. cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne;
5. dezvoltarea aquisului comunitar.

Principiile de funcționare a Uniunii Europene:

-principiul subsidiarității: „în domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Uniunea Europeană nu intervine decât dacă și în măsura în care obiectivele activității proiectate nu pot fi realizate de statele membre într-o manieră satisfăcătoare, însă pot fi realizate mai bine la nivel comunitar, datorită dimensiunilor sau efectelor acțiunii proiectate”;

-principiul atribuirii: comunitățile acționează în liniile competențelor ce i-au fost atribuite de statele membre pentru atingerea obiectivelor stabilite;

-principiul proporționalității: conținutul și forma de acțiune a Uniunii nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor stabilite;

-aderarea: pot adera „statele Europei care practică democrația pluralistă și economia de piață”;

-principiul respectării identității naționale a statelor membre, a căror sisteme de guvernare se întemeiază pe principii democratice;

-principiul respectării drepturilor fundamentale, cum rezultă din *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, din 1950, de la Roma, și din alte principii de drept comune statelor membre. În anul 2000, la Nisa, era aprobată *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, în care drepturile fundamentale ale cetățenilor UE sunt împărțite în șase categorii: demnitate (dreptul la viață, dreptul la integritate fizică și

psihică, dreptul de a nu fi supus torturii, tratamentelor degradante sau servituții); libertăți (dreptul la respectarea vieții private și a domiciliului, dreptul la căsătorie, libertatea de gândire, de expresie, informare și a religiei, libertatea asocierii, dreptul de a munci, libertatea alegerii profesiei, dreptul la educație, dreptul la proprietate); egalitate (egalitatea în fața legii, apărarea diversității culturale, dezaprobarea discriminării, drepturile copiilor, persoanelor în vârstă și a celor cu handicap); solidaritatea (protecția familiei, accesul la servicii sociale, prevederi asupra relațiilor de muncă – negocierea contractelor de muncă, protecție împotriva concedierii nejustificate); cetățenia (dreptul de a vota și de a fi ales a cetățenilor care au reședința într-un stat sau o comunitate în aceleași condiții cu cei care au cetățenia acelui stat, dreptul la circulație și la liberă ședere pe teritoriul statelor membre, dreptul la petiționare către Parlamentul European); justiție (prezumția de nevinovăție, dreptul la recurs și la apărare, proporționalitatea sancțiunilor).

Instituțiile Uniunii Europene

Cei trei piloni:

1. pilonul comunitar – comunitățile europene (CECO, CEE, Euroatom): piața internă unică și unitatea economică și monetară; cele patru libertăți de circulație – persoane, servicii, mărfuri, capitaluri și plăți; politica agricolă comună, uniunea vamală, politica în domeniul concurenței, subvențiilor de stat, politică structurală, politică comercială, cetățenia europeană, rețele transeuropene, educație, cultură, cercetare, sănătate, mediu, protecția consumatorului, politică socială.

2. pilonul interguvernamental de politică externă și de securitate comună (PESC): protejarea valorilor și independenței Uniunii, dezvoltarea și consolidarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, trupe comune de intervenție, politică externă comună, menținerea păcii, democrație, asistență acordată statelor terțe, politica de securitate, dezarmare. Este un pilon bazat pe funcționarea principiilor interguvernamentale, prin cooperarea miniștrilor de externe a statelor membre, nu prin instituții suprastatale.

3. pilonul interguvernamental de cooperare în justiție și afaceri interne (JAI): protejarea cetățenilor printr-o colaborare întărită a statelor membre în materie penală, lupta împotriva criminalității, a terorismului, traficului de arme, droguri, a corupției și fraudei. Domenii de interes sunt și politica de azil, regulile de trecere a frontierelor externe ale statelor membre, politica de imigrare, cooperarea vamală.

În practică, cei trei piloni sunt puși în aplicare în mod diferit, atât prin instituții comunitare cu caracter supranațional, cât și prin relații interguvernamentale. Factorul comun pentru cei trei piloni este Consiliul European.

Instituțiile fundamentale ale Uniunii Europene sunt în număr de cinci:

- Comisia europeană
- Consiliul Uniunii Europene
- Parlamentul european
- Curtea Europeană de Justiție
- Curtea de conturi.

Lor li se adaugă un mare număr de organisme specializate:

- organe financiare (Banca Centrală Europeană, Banca Europeană de Investiții)
- organe consultative (Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor)
- organe de control (mediatorul european, Controlul European al Protecției Datelor)
- organe interinstituționale (Oficiul publicațiilor oficiale ale Comunității Europene)
- organisme descentralizate (Agenția Europeană pentru Siguranță Aeriană, Agenția Europeană a Mediului, Agenția Europeană pentru Reconstrucție, Agenția Europeană de Apărare, Europol, Eurojust, Colegiul European de Poliție, etc.).

Comisia Europeană. Este formată din comisari desemnați de guvernele statelor membre. După extinderea din 2004, comisia a numărat 25 de membri, câte unul pentru fiecare stat membru. Din 2007 Comisia Europeană a numărat 27 de comisari, însă s-a stabilit ca în mandatul următor numărul comisarilor să fie redus la mai puțin de 25, printr-o rotație echitabilă pentru toate statele componente ale uniunii. Președintele și membrii comisiei sunt desemnați de către Consiliu, ultimii la propunerea guvernelor statelor membre, și trebuie să obțină aprobarea Parlamentului european. Nu pot fi mai mult de doi comisari din aceeași țară. Comisarii dețin un mandat pe 5 ani și sunt reeligibili. Ei pot fi demisi doar de Curtea Europeană de Justiție, iar comisia în ansamblul său poate fi demisă prin moțiune de cenzură a Parlamentului european, cu două treimi din voturile exprimate.

Atribuțiile Comisiei Europene:

- Comisia Europeană are largi atribuții legislative. Ea deține monopolul inițiativei legislative în sfera primului pilon (cel comunitar). Comisia este asociată Consiliului Uniunii Europene în privința celui de al doilea pilon și cu guvernele statelor membre în cel de al treilea. În general, Consiliul sau Parlamentul European adoptă acte normative doar la inițiativa Comisiei Europene. Consiliul poate solicita Comisiei înaintarea unor propuneri pentru realizarea unui obiectiv comunitar, însă decizia Consiliului va trebui să respecte propunerea Comisiei. Modificări ale propunerii pot fi realizate doar de către Comisie, la cererea celorlalte instituții comunitare fundamentale, sau de către Consiliu, dar în acest ultim caz doar cu unanimitate de voturi.

- Comisia are autoritate absolută în domeniul CECO (fiind succesoarea Înaltei Autorități). Are putere de decizie proprie și în aspecte legate de CEE sau Euroatom: uniunea vamală, concurență economică.

- Poate emite recomandări sau decizii individuale, adresate statelor sau întreprinderilor comunitare, în anumite domenii.

- Apără aplicarea tratatelor, solicită și impune statelor membre respectarea tratatelor care stau la baza funcționării Uniunii Europene, împreună cu Curtea Europeană de Justiție.

- Organ executiv al Uniunii Europene: pune în aplicare actele normative ale Consiliului sau Parlamentului. Poate adopta, pentru punerea în practică a acestora, acte normative proprii, regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. Acționează în următoarele domenii: alocarea bugetului comunitar, uniunea vamală, concurența, funcționarea pieței comune, gestiunea fondurilor comunitare.

- Atribuția de reprezentare: reprezintă Uniunea Europeană în relațiile externe cu alte state și interesele Uniunii în interior, cu state membre sau cu persoane fizice și juridice. De asemenea, mediază negocierile dintre statele membre.

- Se preconizează numirea unui Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afacerile Externe și Politica de Securitate. Acesta ar urma să fie numit de Consiliul European, cu acordul președintelui Comisiei. Înaltul Reprezentant ar urma să conducă politica externă și de securitate comună a Uniunii, ar deveni unul dintre vice-președinții comisiei și ar prezida Consiliul Afacerilor Externe.

Comisia are sediul la Bruxelles, unde comisarii se întâlnesc săptămânal. Hotărârile sunt luate prin majoritate simplă. Fiecare comisar este ajutat de un Cabinet, condus de un șef de cabinet. De asemenea, activitatea comisarilor este completată de 23 de direcții generale, cum ar fi Secretariatul General sau Biroul de Statistică. Personalul administrativ depășește 20.000 de persoane, care lucrează, în majoritate, la Bruxelles și la Luxemburg.

Consiliul Uniunii Europene: mai este cunoscut și sub denumirea de Consiliul de miniștri. Este format din reprezentanții guvernelor statelor membre, din miniștrii de externe, cel mai

des, sau formează un consiliu special, specializat sau sectorial, atunci când reunește miniștrii dintr-un anumit domeniu.

Președintele este desemnat pe șase luni, prin rotație într-o ordine prestabilită. Consiliul general (al miniștrilor de externe) se întrunește lunar, cele speciale atunci când este nevoie.

Adoptarea hotărârilor: atunci când Consiliul decide pe baza propunerilor Comisiei, adoptarea se face prin majoritate calificată ponderată, în care fiecare stat are un număr de voturi proporțional cu populația. Este necesar un număr de 258 de voturi din 345 posibile, care să provină de la majoritatea membrilor. Când decizia nu se bazează pe propunerea Comisiei, este necesară majoritatea calificată, care înseamnă 258 de voturi din 345 posibile, provenite de la două treimi din membri, care să reprezinte cel puțin 62% din populația Uniunii.

Pentru adoptarea deciziilor din domenii politice „sensibile” – fiscalitate, industrie, fonduri sociale și regionale, lansarea unor noi politici comunitare, aderarea de noi state, amendarea tratatelor, este necesar votul unanim. În prezent este în desfășurare procesul de trecere a unor importante categorii de decizii de la necesitatea votului unanim la cel al majorității calificate ponderate.

COREPER – *Comitetul reprezentanților permanenți de pe lângă Consiliul UE*, reunește funcționari și experți din statele membre, conduși de un Reprezentant Permanent al aceluși stat pe lângă Uniune, cu rang de ambasador. Aceștia pregătesc lucrările Consiliului și pun în aplicare deciziile acestuia.

Atribuțiile Consiliului Uniunii Europene:

1. legislative: adoptă acte normative obligatorii pentru statele membre și instituțiile comunitare – regulamente, directive. Domeniile în care Consiliul are atribuții legislative sunt prevăzute însă în mod explicit în tratate. Consiliul poate revizui tratatele comunitare și poate lua decizii de natură constituțională. Activitatea legislativă a Consiliului este împărțită cu Parlamentul european;

2. deține rolul principal în aplicarea pilonilor 2 și 3 – politica externă și de securitate comună și justiția și afacerile interne. Are rolul primordial în deschiderea negocierilor de aderare și aprobă actele cu caracter extern încheiate de Comisie;

3. coordonarea politicilor economice ale Uniunii Europene;

4. aprobarea bugetului comunitar, al cărui proiect este întocmit de Comisie;

5. propunerea membrilor unor organe comunitare – Comitetul Economic și Social, Curtea de Conturi.

Parlamentul European este format din reprezentanți ai popoarelor statelor membre, aleși prin vot direct. În prezent are 786 membri, organizați în grupuri politice, nu delegații naționale: Grupul Socialiștilor Europeni, Grupul Popular European, Grupul verzilor etc. Grupurile trebuie să aibă minim 19 membri din minim o cincime dintre statele membre. Conducerea Parlamentului European este deținută de președinte, ajutat de 14 vicepreședinți, 5 chestori și un secretar general. Fiecare membru al Parlamentului European face parte de drept din una dintre cele 17 comisii și este membru supleant în alta.

Desemnarea membrilor Parlamentului European se face prin sufragiu universal direct, pentru un mandat de 5 ani.

Atribuții:

- Supraveghere și control: poate emite interpelări adresate Comisiei și Consiliului, dezbate raportul anual al Comisiei, poate constitui comisii de anchetă, are dreptul de a sesiza Curtea Europeană de Justiție, singura instituție care are competența de a adopta o moțiune de cenzură pentru demiterea în bloc a Comisiei, prin două treimi din voturi.

- Legislative: emite avize facultative sau consultative; în unele situații se aplică procedura codeciziei – deciziile pot fi luate doar cu acordul Parlamentului European și al Consiliului.

- Atribuții bugetare – Parlamentul European aprobă bugetul și descărcarea de gestiune a Comisiei după încheierea exercițiului bugetar.

Activitatea Parlamentului European se desfășoară pe parcursul sesiunilor ordinare lunare de câte o săptămână și a sesiunilor extraordinare. Comitetele parlamentare lucrează câte două săptămâni pe lună. Sesiunile plenare au loc la Strassbourg, comitetele parlamentare la Bruxelles, iar Secretariatul general își are sediul la Luxemburg.

Consiliul european: se reunește periodic și emite decizii politice. Reunește șefii de state membre ale Uniunii. Nu deține putere publică, are doar un caracter informal. Se reunește de două ori pe an sau de câte ori este nevoie. Nu are drept de decizie juridică, dar le înaintează Consiliului Uniunii Europene, care le transformă în norme juridice obligatorii.

Curtea Europeană de Justiție: are rolul de a garanta aplicarea, interpretarea și respectarea dreptului comunitar pe teritoriul Uniunii Europene. Are și o atribuție consultativă, atunci când își dă avize pentru revizuirea tratatelor comunitare sau pentru încheierea unor acorduri internaționale. Este formată din 27 de judecători, câte unul pentru fiecare stat membru, și 8 avocați generali. Judecătorii sunt desemnați de Consiliu, la propunerea statelor membre, pe un mandat de 6 ani care poate fi reînnoit. Judecătorii aleg un președinte pentru 3 ani, care prezidează audierile și deliberările.

Formațiile de lucru sunt plenul, Marea cameră și camerele. Ultimele sunt formate din 3 - 5 judecători, iar Marea cameră din 11 judecători. Marea cameră se întrunește atunci când statul membru sau instituția comunitară parte în litigiu o solicită în mod expres. Plenul se reunește doar în condiții speciale.

Curtea de conturi are sediul la Luxemburg. Are rolul de control financiar al instituțiilor europene. Este compusă din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, numit pe 6 ani, numire care se face de către Consiliul UE, cu majoritate calificată, după obținerea avizului consultativ al Parlamentului. Are un președinte ales dintre membrii săi pentru 3 ani.

Banca Centrală Europeană a fost înființată în 1998. Are sediul la Frankfurt și este responsabilă pentru politica monetară a Uniunii. Printre obiectivele sale se numără stabilitatea prețurilor, stabilitatea monedei unice și un nivel scăzut al inflației. Este condusă de Consiliul Guvernatorilor, alcătuit din cei 6 membri ai directoratului și din președinții băncilor naționale ale statelor din zona euro.

Organele consultative ale UE:

Comitetul Economic și Social European, înființat conform tratatelor din 1957, are 344 de membri, numiți pe un mandat de 4 ani, la propunerea guvernelor statelor membre. Membrii comitetului sunt repartizați în trei grupuri: angajatori (112 membri, din industrie, comerț, servicii și agricultură); salariații (120 membri, din organizații sindicale naționale); activități diverse (109 membri, din diferite categorii, artizani, profesii liberale, asociații pentru protecția mediului, asociații de voluntari, agricultori etc.). Comitetul are ca organe de conducere Președinția, Biroul și Adunarea Generală. Activitatea Comitetului Economic și Social European constă în acordarea de avize consultative Parlamentului dar și în contactele pe care le dezvoltă cu Consiliile economice și sociale din statele membre și cu alte organizații.

Comitetul Regiunilor, înființat în 1992 prin tratatul de la Maastricht, este tot un organ consultativ care permite exprimarea punctelor de vedere ale colectivităților locale. Are tot 344 de membri și un număr egal de membri supleanți. Comitetul Regiunilor este consultat de Parlament, Consiliu și Comisie într-o serie de domenii care impun ca obligatorie consultarea:

coeziune economică și socială, educație, cultură, sănătate publică, transport, ocuparea forței de muncă, formare profesională etc.

Mecanismul de aderare la Uniunea Europeană:

- acordurile de asociere constituie premisa integrării progresive a statelor candidate. Se referă, în primul rând, la crearea unor zone de liber schimb, prin intermediul cărora are loc schimbul de produse industriale, agricole și cooperarea economică într-un număr important de domenii.

- negocierile de aderare au cuprins, la ultimele extinderi, 31 de capitole. Negocierile durează, de regulă, câțiva ani.

- tratatul de aderare, care cuprinde rezultatele negocierilor pe toate capitolele. Este supus ratificării parlamentelor statelor membre, al statului candidat și al Parlamentului European.

- procesul de armonizare legislativă este foarte important – corelarea legislațiilor naționale cu aquis-ul comunitar.

Instrumente financiare:

1. instrumente financiare de preaderare: programul PHARE – finanțarea pentru preluarea legislației comunitare și reformarea administrației (după 2000 a luat forma unui fond structural, a cuprins o sumă de 11 miliarde euro pentru perioada 2000 – 2006 și se îndreaptă spre întărirea capacității instituționale și pentru investiții în domeniul economic și social). Din 1999 au apărut încă două instrumente specifice: ISPA (Instrument Structural de Pre Aderare - infrastructura de transporturi și mediu – furnizarea de apă, gestionarea apelor reziduale și a deșeurilor, interconectarea rețelelor naționale de transport); SAPARD (Program Special de Accesie pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală - agricultură și dezvoltare rurală). Trebuie amintite și Instrumentul de Preaderare pentru Turcia, Instrumentul Financiar CARDS (Asistență Comunitară pentru Reconstrucție, Dezvoltare și Stabilitate) pentru Balcanii Occidentali. Din 2007, toate aceste instrumente financiare au fost înlocuite de IAP (Instrument de ajutor de preaderare), adresat candidatelor la aderare sau posibile candidate – Croația, Macedonia, Turcia, Muntenegru, Serbi. IAP cuprinde cinci mari direcții: întărirea capacității instituționale, dezvoltare regională, dezvoltare rurală, relații transfrontaliere, resurse umane.

2. instrumente financiare de ajutor postaderare: pentru eliminarea decalajelor economice și sociale între regiuni: principiul cofinanțării. Cuprinde un număr considerabil de fonduri. Foarte importante sunt fondurile structurale, printre care merită amintite Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDER), folosit cu prioritate pentru IMM-uri, crearea de locuri de muncă, infrastructură, turism, valorificarea patrimoniului cultural, protecția mediului, valorificarea surselor regenerabile de energie; Fondul Social European (FSE), îndreptat spre creșterea competitivității pe piața muncii, crearea de servicii de ocupare a forței de muncă, reformarea sistemului de educație. Fondurilor structurale li se adaugă Fondul de Coeziune, destinat statelor membre cu un PIB pe cap de locuitor sub media Uniunii.

Fondurilor structurale li se adaugă fondurile complementare: Fondul Agricol European pentru Dezvoltare Rurală (FADER), dedicat creșterii competitivității sectoarelor agricol și forestier, creșterii calității vieții în mediul rural; Fondul European pentru Pescuit (FEP), cu obiective asemănătoare.

Politici ale Uniunii Europene:

1. Piața internă: a constat, într-o primă fază, în eliminarea barierelor vamale intracomunitare și stabilirea unor tarife vamale comune față de țările terțe. Mai târziu, prin crearea pieței interne a uniunii, a fost liberalizată circulația mărfurilor, a persoanelor, serviciilor și capitalurilor. Libertatea circulației mărfurilor se materializează în faptul că nu se mai fac controale la punctele vamale (doar pentru arme și droguri, atunci când există sesizări

în acest sens), scăderea prețurilor produselor, facilitarea transportării mărfurilor, prin eliminarea obligativității întocmirii anumitor documente. Circulația persoanelor duce la libertatea tranzitului teritoriului, accesul la locuri de muncă și la funcții publice, inclusiv eligibile, egalitate în privința tratamentului copiilor și a serviciilor de sănătate. Libertatea capitalului a însemnat desființarea controlului circulației capitalurilor și armonizarea taxelor naționale pe capital. Rezultatele instaurării pieței unice a Uniunii au fost numeroase și benefice: scăderea inflației, creșterea numărului de locuri de muncă, creșterea explozivă a investițiilor între statele membre, diversificarea produselor și posibilități noi de a alege, accesul largit la informații și la progrese științifice.

2. Uniunea monetară: care a adus beneficii și facilități majore activităților economice și circulației de capital între țările membre, prin dispariția dificultăților provocate de evoluția cursurilor de schimb dintre monedele naționale, asigurarea stabilității prețurilor, dispariția unor cheltuieli inutile cu comisioanele bancare pentru conversiile monetare, înlăturarea segregăției naționale a piețelor de capital. Condițiile impuse statelor membre pentru accesarea în Zona Euro sunt însă destul de severe: deficit sub 3% din PIB, rata inflației cu cel mult 1,5% peste media ratelor inflației celor trei membri cu cele mai mici prețuri, datoria publică de cel mult 60% din PIB, dobânda pe termen lung cu cel mult 2% mai ridicată decât în cele trei state cu cea mai mică dobândă. Strategiile monetare și stabilitatea prețurilor sunt controlate de Banca Centrală Europeană. Moneda Euro a intrat în circulație din 2002 și a fost adoptată inițial de la 11 state (Danemarca, Marea Britanie și Suedia au refuzat). În prezent Zona Euro este formată din 15 state membre ale Uniunii Europene. Estonia va deveni al 16-lea stat membru al Zonei Euro începând cu 1 ianuarie 2011. Vatican, Monaco, San Marino, Macedonia și Kosovo folosesc, în prezent, tot euro, deși nu au făcut o cerere oficială în acest sens.

3. Politica Agricolă Comună (PAC): Uniunea Europeană deținea în jur de 20% din producția agricolă mondială încă înainte de extinderea din 2004. Aceste rezultate se înregistrează în ciuda reducerii constante, din 1958, a suprafeței terenurilor cultivate și a populației ocupate în agricultură. Politica Agricolă Comună a fost inițiată chiar prin *Tratatul de la Roma*, care prevedea creșterea productivității agricole, prin modernizarea exploatațiilor, securitatea aprovizionării cu alimente, stabilitatea pieței produselor agricole, standard de viață ridicat la sate. PAC pornea de la trei principii fundamentale: piața unică și prețuri unice pentru produsele agricole, preferința comunitară (pentru produsele agricole din interiorul Uniunii), solidaritatea financiară (prin Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă – FEOGA – care cuprinde în jur de jumătate din bugetul Uniunii). PAC asigură produse de calitate, după norme igienice, se îngrijește de protecția mediului, asigură un nivel de trai ridicat pentru agricultori, prin compensarea prețurilor reduse ale produselor și oferirea de pensii. Reformele din 1992 și 2003 includ în PAC și ramuri conexe, pe terenurile scoase din circuitul agricol: împăduriri, rezervații naturale și parcuri, agroturism, artizanat. Se încearcă pe aceste căi creșterea atractivității mediului rural și a ocupațiilor specifice și, prin aceasta, atragerea tinerilor către sate și creșterea dinamismul lumii rurale.

4. Politica regională: își propune reducerea disparităților dintre diferitele regiuni ale statelor membre. Acțiunea se realizează prioritar prin intermediul Fondurilor Structurale: Fondul European pentru Dezvoltare Regională și Fondul de Coeziune, pomenite mai sus. Obiectivele politicii regionale sunt: investiții pentru crearea de locuri de muncă durabile, investiții în infrastructură, asistență tehnică și formarea resurselor umane. Fondul European de Garantare Agricolă și Fondul European Agricol de Dezvoltare Rurală se orientează către sectorul agricol și silvicultură și urmăresc îmbunătățirea calității vieții în mediul rural și protejarea mediului. De fondurile structurale beneficiază statele a căror PIB/locuitor a fost, în ultimii trei ani, sub 75% din media Uniunii. Între 2000 și 2006, fondurile structurale și de

coeziune au însemnat aproximativ 30% din bugetul Uniunii, pe locul al doilea după bugetul PAC.

5. Infrastructura și politicile comunicațiilor: interconectarea statelor membre este necesară și prin prisma pieței unice și a integrării economice. Se urmărește crearea rețelelor transeuropene. Abordează domenii cum ar fi infrastructura de transporturi, prin trenuri de mare viteză (ex. Paris – Berlin, Lyon - Torino), autostrăzi (Berlin – Varșovia - Moscova); rețele energetice (pentru asigurarea independenței energetice a Uniunii); rețele informatice (învățământ, administrație publică, lucrul la domiciliu prin intermediul internetului).

6. Cooperarea polițienească și judiciară constituie cel de al treilea pilon al Uniunii Europene. S-a materializat în constituirea Europol, cooperarea operațională între serviciile de poliție și vamă, semnarea acordurilor de la Schengen, prin care granițele interioare ale statelor pot fi trecute fără a avea loc un control asupra persoanelor. Acordurile de la Schengen prevăd și coordonarea controalelor la frontierele exterioare ale statelor membre, cooperare polițienească, procedură de extrădare simplificată, constituirea unei baze de date ce cuprinde persoanele urmărite sau dispărute etc.

7. Politica socială a Uniunii Europene vizează combaterea șomajului, formarea profesională, asigurări sociale pentru muncitorii imigranți proveniți din statele membre ale Uniunii, egalitatea de tratament a acestora, protecția persoanelor în vârstă, egalitatea de tratament între femei și bărbați, lupta împotriva sărăciei și excluderii, securitatea la locul de muncă, sănătatea publică. Strategia Lisabona, din 2000, cuprindea câteva scopuri strategice: dezvoltarea unei economii dinamice și bazate pe cunoaștere, creștere economică, modernizarea sistemului de protecție socială, reformarea sistemului de pensii, dezvoltarea unui spațiu european de cercetare, dezvoltarea societății informaționale, reducerea șomajului, flexibilizarea forței de muncă, îmbunătățirea dialogului social, sprijinirea educației continue.

8. Politica externă și de securitate comună: al doilea pilon al Uniunii, așa cum îl definește *Tratatul de la Maastricht*, urmărește o atitudine comună a statelor europene, care merge de la condamnarea unor acte până la sancțiuni economice, embargo asupra armelor, oprirea investițiilor în statele vizate. Politica de apărare comună a făcut primii pași în urma întrunirii Consiliul European la Helsinki în decembrie 1999. S-a fixat ca obiectiv crearea unei „Forțe de Reacție Rapidă”, de 50000-60000 de oameni. Au fost create și câteva instituții specializate: Comitetul politic și de securitate, Comitetul militar al Uniunii Europene, Statul Major al Uniunii.