

REFORMA INSTITUȚIONALĂ: ÎNTRE REZULTATELE SUMMIT-ULUI DE LA NISA ȘI MISIUNILE CONFERINȚEI INTERGUVERNAMENTALE*

Gilda Truică**

***Résumé:** L'avenir de l'Union européenne est conditionné par l'évolution du processus de réforme auquel ses institutions se confrontent actuellement. Le système institutionnel établi il y a plus de cinquante années présentait, à ce moment-là, une cohérence qui dépendait des réalités géographiques, politiques et juridiques moins complexes que celles que l'Union traverse aujourd'hui. Les réformes de l'architecture institutionnelle européenne – dans le contexte des étapes du processus de l'élargissement – n'ont pas été substantielles. Le passage de 15 à 25 et même 27 membres suppose cependant une approche plus profonde, plutôt pragmatique de l'idée de réforme institutionnelle. Les essais de réforme institutionnelle qui ont marqué les moments Amsterdam et Nice ont représenté une contribution importante au même objectif de regagner la cohérence institutionnelle qui devrait répondre aux nouvelles réalités géopolitiques.*

Par rapport à l'agenda de la Convention, l'intervalle janvier – juin 2003 a été conçu comme une étape des réponses et des scénarios mises en pratique. Après l'identification des quatre grands thèmes de réflexion – le partage des compétences entre l'Union et les Etats membres, la simplification des traités et des instruments juridiques, le rôle des parlements nationaux et le statut de la Charte des Droits Fondamentaux – l'activité de la Convention a évolué vers un mélange des propositions avancées dans le cadre des sessions plénières et des débats spécialisés des, initialement six, finalement onze groupes de travail. La Convention européenne est, comme méthode de travail, un modèle d'élargissement virtuel de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle le succès de la réforme du cadre institutionnel européen doit se fixer comme repère et premier critère d'analyse, l'idée d'élargissement, avec toutes ses exigences. Une Union européenne élargie de 15 à 27 Etats, déjà confrontée aux difficultés majeures (le déficit démocratique, le manque de transparence, une certaine lenteur procédurale et même des blocages) a besoin d'une réforme radicale au niveau institutionnel et aussi dans le plan de l'organisation politique.

Le projet de traité constitutionnel représente la base des discussions d'agenda de l'actuelle Conférence intergouvernementale. Les défis majeurs de la Présidence italienne seront l'amélioration de ce projet au niveau des domaines critiques et aussi de garantir une continuité appuyée sur un minimal consensus.

Sans déprécier les résultats positifs de l'activité de la Convention, la Présidence italienne doit stimuler la rediscussion des points critiques, dans le but d'élaborer une série de mesures de réforme plus viables. En même temps, on a besoin d'un effort de renforcer le consensus sur ces réformes pour être évité le risque d'une paralysie au niveau de décision et aussi pour assurer un fonctionnement efficace de l'Union européenne élargie.

* Une première version de l'article a été publiée au titre de chapitre dans le livre «La réforme constitutionnelle et institutionnelle de l'Union européenne», Ed. Economica, 2003

** Gilda Truică est coordinatrice de projet à l'Institut Européen de Roumanie depuis trois années. Elle prépare un doctorat en philosophie à l'Université de Bucarest et aussi en histoire des relations internationales à l'Université "Babeș-Bolyai" de Cluj-Napoca.

1. Introducere. Cadrul instituțional actual

Viitorul Uniunii Europene este condiționat de succesul procesului de reformă cu care se confruntă instituțiile acesteia. Sistemul instituțional conceput în urmă cu mai bine de cincizeci de ani prezenta, la acel moment, o coerență impusă de realități geografice, politice și juridice mai puțin complexe decât acelea cu care trebuie să se confrunte Uniunea astăzi. Schimbările care au fost aduse pe parcurs arhitecturii instituționale europene – pe fundalul etapelor procesului de extindere a Uniunii – nu au fost unele de substanță. Saltul de la 15 la 25 sau chiar 27 de membri impune însă o abordare de fond, cât se poate de pragmatică, a ideii de reformă instituțională. La obiectivul redobândirii unei coerențe instituționale care să răspundă noilor realități geopolitice au contribuit și încercările de reformă instituțională care au marcat momentele Amsterdam și Nisa. Totuși, modificările introduse s-au dovedit a fi insuficiente, lucrările Convenției privind viitorul Europei, mecanism premergător și pregătitor al actualei Conferințe Interguvernamentale, fiind prin urmare extrem de importante.

În calendarul Convenției, perioada ianuarie-iunie 2003 a fost gândită ca etapă a răspunsurilor și a scenariilor concretizate. De la cele patru mari teme de reflecție conturate între momentele Nisa–Laeken – repartizarea competențelor între Uniune și statele membre, simplificarea tratatelor și a instrumentelor juridice, rolul parlamentelor naționale și statutul Cartei Drepturilor Fundamentale –

activitatea Convenției a evoluat către un mixaj al propunerilor avansate în cadrul sesiunilor plenare și al dezbaterilor specializate ale celor inițial șase, în final unsprezece grupuri de lucru. Convenția Europeană este, ca metodă de lucru, un model de extindere virtuală a Uniunii Europene. De aceea, succesul reformării cadrului instituțional european trebuie să aibă ca reper și prim criteriu de analiză ideea de extindere, cu toate exigențele sale. O Uniune Europeană extinsă de la 15 la 27 de state, confruntată deja cu dificultăți majore (deficitul democratic, lipsa de transparență și de comunicare cu cetățenii, o anumită lentoare procedurală și chiar unele blocaje) are nevoie de o reformă radicală atât la nivel instituțional, cât și în planul organizării politice.

La propunerea *Praesidium*-ului Convenției¹, la examinarea celor mai adecvate mijloace prin care poate fi ameliorată funcționarea instituțiilor, membrii Convenției au avut ca bază de reflecție o serie de principii care au ghidat dezbaterile instituționale:

- *Extinderea* va avea un impact direct asupra tuturor instituțiilor pentru că se va solda cu sporirea numărului de decidenți, fapt ce poate conduce la afectarea capacității fiecărei instituții de a-și îndeplini obiectivele.
- *Principiul sistemic*, conform căruia eficacitatea fiecăreia dintre instituțiile europene trebuie să genereze beneficii concrete pentru toate celelalte elemente ale complexului instituțional.

¹ Documentul elaborat de Secretariatul Convenției și aprobat de Prezidiul acesteia – „Funcționarea instituțiilor” (CONV 477/03) – este o anexă care a servit ca bază pentru primele discuții legate de aspectele instituționale, care au avut loc în cadrul sesiunii plenare din 20-21 ianuarie 2003 (ulterior, sesiunea plenară din 15-16 mai 2003 a fost dedicată aceluiași probleme ale reformei instituțiilor europene).

- *Principiul echilibrului instituțional*, conform căruia diminuarea importanței uneia dintre instituții în raport cu celelalte va conduce la slăbirea întregii structuri, motiv pentru care aranjamentele interinstituționale trebuie să respecte legitimitatea celor trei instituții principale și echilibrul necesar dintre acestea.
- *Principiul viabilității reformelor* prin care trebuie redus cât mai mult riscul renegocierilor periodice ale dispozițiilor instituționale, cu ocazia fiecărei extinderi a Uniunii.

Vom încerca de aceea ca, prin acest demers, să conturăm o imagine de ansamblu a stadiului actual al reformei instituționale. Un prim subcapitol va fi consacrat sintetizării modificărilor introduse de Tratatul de la Nisa în planul reformei instituțiilor și a procesului decizional, ca și ecourilor bilanțului contrastant al acestei ultime Conferințe Interguvernamentale.

A doua secțiune va aborda rezultatele lucrărilor Convenției la nivel instituțional, cu detalierea a ceea ce aduce nou tratatul constituțional în această arie. Având în vedere faptul că dezbaterile continuă, iar textul documentului reprezintă, în acest moment, o bază a discuțiilor care au loc în cadrul Conferinței Interguvernamentale, considerăm că este necesară prezentarea, într-un subcapitol autonom, a principalelor reacții, puncte de vedere, opinii și scenarii care au generat și au fost de asemenea generate de documentul elaborat în cadrul lucrărilor Convenției. Aspectele sensibile și controversate legate de reforma instituțională vor fi readuse în prim-plan atât din perspectiva trasată de scenariile

decidenților politici, cât și din unghiul analizelor și evaluărilor propuse de reprezentanții mediului academic.

Statutul actual al triunghiului instituțional al Uniunii Europene este rezultatul modificărilor introduse succesiv de Tratatul de la Amsterdam și Nisa (în vigoare de la 1 februarie 2003), în raport cu particularitățile instituționale ale etapelor originare ale construcției europene.

Conceput ca o adunare deliberativă, având în componență membri ai Parlamentelor naționale, **Parlamentul European** a evoluat de la funcțiile preponderent consultative pe care le avea inițial, la asumarea unor responsabilități atât legislative, cât și bugetare și politice. Numărul total de membri este în prezent 626, Tratatul de la Nisa sporindu-l la 732 în perspectiva apropiatei extinderi a Uniunii. Compoziția Parlamentului European are la bază un sistem al proporționalității graduale care generează distorsiuni la nivelul reprezentativității, astfel încât un parlamentar european din Luxemburg reprezintă actualmente 72 000 de cetățeni, în timp ce un membru german al Parlamentului European reprezintă 829 000 de cetățeni ai țării sale. Modificările aduse la nivelul structurii și funcționării Parlamentului European prin Tratatul de la Nisa vor fi prezentate mai detaliat în subcapitolul următor.

Comisia Europeană este numită cu majoritate calificată de către șefii de state și de guverne, fiind supusă ulterior aprobării Parlamentului European cu majoritate simplă. Inițial, Comisia Europeană a avut în componență nouă membri, ajungând în timp la 20 (câte un membru provenind din cele zece state membre mici, statele membre mari fiind reprezentate de câte doi comisari). Conform

Tratatului de la Nisa, fiecare stat membru va fi reprezentat în Comisie de câte un singur comisar, urmând ca, o dată cu extinderea Uniunii la 27 de state membre, numărul de comisari să fie mai mic decât numărul de state membre, iar reprezentarea să se facă pe baza unui sistem rotativ

Consiliului de Miniștri îi sunt conferite atât funcții legislative, cât și executive. Activitatea legislativă este împărțită între diversele formațiuni ale Consiliului, fiind coordonată de către Consiliul pentru Afaceri Generale. Consiliul European de la Sevilla (iunie 2002), decide reducerea numărului de formațiuni ale Consiliului la nouă. Conducerea Consiliului este asigurată actualmente pe baza controversatului sistem al președințiilor rotative de șase luni.

Consiliul European reunește șefii de state și de guverne și președintele Comisiei Europene. Rolul său este acela de a defini orientările politice generale ale Uniunii, fiind mai degrabă un forum în cadrul căruia președințiile succesive încearcă să obțină consensul privind prioritățile și obiectivele politicii viitoare a Uniunii.

Dezbaterile legate de reforma sistemului instituțional și a procesului decizional s-au focalizat pe o serie de întrebări fundamentale, pe care Secretariatul Convenției le-a preluat din textul Declarației de la Laeken privind viitorul Uniunii Europene, readucându-le în prim-planul discuțiilor purtate în cadrul Convenției²: Cum pot fi mai bine fixate obiectivele și prioritățile Uniunii, garantând o

mai bună punere în practică a acestora? Trebuie extins sistemul de vot al majorității calificate la noi arii? Cum poate fi simplificată și accelerată procedura de codecizie între Consiliu și Parlament? Este mai eficientă păstrarea președinției rotative semestriale a Uniunii? Care va fi rolul Parlamentului European și al diferitelor formațiuni ale Consiliului? Cum poate fi asigurată coerența politicii externe promovate de Uniunea Europeană? Se poate aprofunda sinergia dintre activitatea Înaltului Reprezentant pentru PESC și a comisarului însărcinat cu afacerile externe ale Uniunii?

Orice proiect instituțional trebuie să fie ghidat de un triplu obiectiv al legitimității, lizibilității și eficacității. De asemenea, trebuie să-și păstreze caracterul evolutiv prezervând totodată coeziunea unei Uniuni extinse, fără însă a limita posibilitatea detașării unor elemente de avangardă la nivelul arhitecturii decizionale a Uniunii.

2. Summit-ul de la Nisa, o etapă importantă în derularea procesului de reformă instituțională

Un moment decisiv al dezbaterii privind viitorul Europei și al stabilirii mizelor procesului de reformă a fost Consiliul European de la Nisa, din decembrie 2000³.

Sintetizând modificările introduse de Tratatul de la Nisa (intrat în vigoare la 1 februarie 2003) la nivelul reformării

² Extras din Declarația de la Laeken privind viitorul Uniunii Europene – **„Mai multă democrație, transparență și eficacitate în UE”**, CONV 477/03, Anexa la ANEXA.

³ Bilanțul contrastant al Conferinței Interguvernamentale aduce în prim-plan progresele înregistrate la nivelul numirii președintelui Comisiei Europene prin votul majorității calificate, întărirea puterii acestuia, întărirea sistemului juridic și ameliorarea sistemului de cooperare întărită, grație suprimării dreptului de veto. Pe de altă parte însă, problemele rămase neclarificate la Amsterdam au fost numai pe jumătate rezolvate la Nisa. Printre aceste „left overs” se numără problemele ridicate de domeniile fiscal și social și, catalogată drept simbol al „șeșecului de la Nisa”, ruptura dintre statele mari și statele mici ale Uniunii, ca și dintre Franța și Germania.

instituțiilor Uniunii și a procesului de luare a deciziilor, vom puncta, în cele ce urmează, cele mai importante aspecte.

Reforma instituțiilor europene

Comisia Europeană – În ceea ce privește componența 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 comisarilor 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, vicepreședinții 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 pondere 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 mențin numărul actual de locuri.

State Locuri	Locuri State	State Locuri
Germania 22	99 Slovenia	Grecia 13
Marea Britanie Portugalia 12	72 22	Irlanda
Franța 20	72 Lituania	Cehia 12
Italia 20	72 Letonia	Ungaria 8
Spania 18	50 Slovenia	Suedia 7
Polonia 17	50 Luxemburg	Austria 6
România 17	33 Estonia	Bulgaria 6
Olanda Danemarca 6	25 13	Cipru
Belgia 13	22 Malta	Finlanda 6

Tabel nr. 1: Repartizarea locurilor în Parlamentul European după Nisa

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 codeciziei 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 anterior. 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 calificată de voturi (71-74% voturi în raport cu numărul efectiv de state membre);
- o decizie trebuie să întrunească votul favorabil al majorității statelor membre;
- introducerea unui criteriu demografic; acesta permite să se verifice, la cererea unui stat membru, dacă majoritatea calificată reprezintă 62% din populația totală a Uniunii, în caz contrar decizia supusă votului neputând fi aprobată⁴.

Momentul Nisa aduce cu sine și o modificare a “Declarației privind pragul 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 limită 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 formată 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 preferință pentru aplicarea dublei majorități simple, respectiv

⁴ Această clauză oferă Germaniei un statut diferențiat, dat fiind faptul că ea dispune de cea mai mare putere de blocaj.

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 bază un compromis, garanțiile complementare obținute de Germania fiind prevăzute pentru următoarele două situații:

- în cazul în care majoritatea calificată implică defavorizarea statelor reprezentând mai puțin de 62% din populația Uniunii;
- dacă majoritatea calificată riscă impunerea punctului său de vedere la mai mult de jumătate din statele membre ale Uniunii.

Compromisul rezultat privilegiază așadar încă o dată 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.

Reponderarea voturilor impune o trecere de la vechea grilă (2-10 voturi) la o grilă care presupune între 4 și 29 de voturi. Deși se asistă la o sporire a numărului de voturi pentru toate statele membre, aceasta are o relevanță mai mică în cazul statelor mai puțin populate.

State Locuri	Locuri State	State Locuri
Germania 12	29 Slovenia	Grecia 7
Marea Britanie Portugalia 7	29 12	Irlanda
Franța 12	29 Lituania	Cehia 7
Italia 12	29 Letonia	Ungaria 4
Spania 10	27 Slovenia	Suedia 4
Polonia 10	27 Luxemburg	Austria 4
România 10	14 Estonia	Bulgaria 4

Olanda	13	
Danemarca 4	7	Cipru
Belgia 7	12 Malta	Finlanda 3

Tabel nr. 2: Noua pondere a voturilor în Consiliu

Curtea Europeană de Justiție – Extinderea Uniunii Europene va mări numărul de cazuri înaintate Curții de Justiție, situație cu care deja se confruntă această 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 componență 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 înainte momentului Nisa din structura Comitetului Economic și Social făceau parte reprezentanți ai diferitelor grupuri de interese din sectoarele social și economic, conform Tratatului de la Nisa, componența Comitetului va avea la bază 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.

State	Nr. membri	State	Nr. membri
Franța	24	Portugalia	12
Germania	24	Suedia	12
Italia	24	Olanda	12
Danemarca	9	Total	344
Marea Britanie	24		
Finlanda	9		
Polonia	21		
Irlanda	9		
Spania	21		
Lituania	9		
România	15		
Slovacia	9		
Austria	12		
Estonia	7		
Belgia	12		
Letonia	7		
Bulgaria	12		
Slovenia	7		
Republica Ceha	12		
Cipru	6		
Grecia	12		
Luxemburg	6		
Ungaria	12		
Malta	5		

Tabel nr. 3: Componența Comitetului Economic și Social

Comitetul Regiunilor – Numărul de reprezentanți în Comitetul Regiunilor este, de asemenea, limitat la 350, dispunerea locurilor fiind similară celeia 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.

Procesul decizional

Extinderea votului majorității calificate

În privința luării deciziilor, o dată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Nisa, domeniile în care s-a trecut de la unanimitate la majoritate calificată sunt următoarele:

- libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene;
- cooperarea judiciară și civilă;
- nominalizarea membrilor Comisiei, Curții de Conturi, Comitetului Economic și Social, Comitetului Regiunilor;
- politica industrială;
- cooperarea economică, financiară, tehnică, cu țările terțe;
- aprobarea statutului parlamentarilor;
- statutul partidelor politice la nivel european;
- aprobarea regulamentelor de procedură în cadrul Curții de Justiție și al Tribunalului de Primă Instanță.

În cele mai disputate cinci domenii catalogate de Comisie drept domenii-cheie, situația s-a conturat în felul următor:

1. În **domeniul fiscalității** s-a menținut luarea deciziilor cu unanimitate la nivelul tuturor măsurilor care urmează să fie adoptate.
2. Statu-quo-ul a fost menținut și în ceea ce privește **politica socială**.
3. Trecerea la majoritate calificată a fost aprobată la nivelul **politicii de coeziune** (fondurile structurale), dar această decizie nu va fi pusă în practică, la solicitarea Spaniei, decât după adoptarea perspectivelor financiare plurianuale, aplicabile de la 1 ianuarie 2007. Prin urmare, aplicabilitatea *de facto* este posibilă numai în anul 2013, la încheierea agendei 2007-2012.
4. În **domeniul justiției și afacerilor interne**, trecerea la votul majorității calificate a fost amânată, iar atunci când se va aplica, ea nu va viza sectoarele esențiale ale acestei politici. Totuși, la nivelul cooperării judiciare, Tratatul de la

Nisa prevede trecerea la majoritate calificată, dar în ceea ce privește controlul frontierelor interne și libera circulație a cetățenilor din afara Uniunii aplicarea majorității calificate a fost amânată până la 1 ianuarie 2004. Germania a solicitat, de asemenea, menținerea controlului asupra politicii de azil.

5. **Politica comercială comună** va include negocierea și încheierea acordurilor internaționale în domeniul comerțului cu servicii și al aspectelor comerciale ale proprietății intelectuale. Fiind vorba de negocieri comerciale, votul majorității calificate, care funcționa deja în cazul schimburilor de mărfuri, a fost extins și la nivelul schimburilor de servicii, investițiilor și proprietății intelectuale. Franța este "responsabilă" pentru menținerea unanimității la nivelul problemelor privind cultura (cinema și audiovizual), sănătatea, educația și formarea profesională.

Calea parcursă între obiectivul suprimării dreptului de veto la nivelul a cincizeci de domenii și reformarea autentică a procesului decizional nu s-a soldat, așadar, cu progrese semnificative. Statu-quo-ul cu privire la dreptul de veto se menține deci în numeroase domenii (cultură, pentru Franța, azil, pentru Germania, fiscalitate/politică socială, pentru Marea Britanie). Trecerea la votul majorității calificate este amânată pentru: imigrație (2004) și ajutoare regionale (2007, Spania păstrându-și dreptul de veto asupra viitoarei legi privind programarea bugetară care va fi adoptată în 2006).

Cooperarea întărită – un mecanism mai eficient

Domeniul în care rezultatele s-au suprapus într-un mod eficient așteptărilor a fost acela al cooperării întărite. Mecanismul cooperării întărite, unul dintre succesele mai curând teoretice ale Tratatului de la Amsterdam, permite statelor membre să colaboreze și chiar să se detașeze în anumite domenii în care își permit o evoluție mai rapidă în raport cu celelalte state. Condițiile riguroase și restricțiile atașate însă acestei proceduri limitau posibilitățile practice de a face apel la ea. Modificările care apar în noul Tratat urmăresc așadar promovarea unui mecanism al cooperărilor întărite mai operațional.

1. Dacă până în prezent era nevoie de majoritatea statelor membre pentru a iniția o cooperare întărită, după summit-ul de la Nisa, minimum opt state se pot detașa pe baza unui astfel de raport, fără a exista riscul ca acțiunile lor să fie limitate de vreun veto. În perspectiva extinderii, numărul minim de state necesare pentru instaurarea unui raport de cooperare întărită va fi de o treime din totalitatea statelor membre.
2. Cooperarea întărită poate viza orice domeniu, inclusiv piața internă (fiscalitatea).

La nivelul **primului pilon** – Uniunea Economică și Monetară, politicile comunitare – va fi suprimată posibilitatea ca un stat membru să se opună instaurării unei cooperări întărite. Ulterior, Consiliul poate decide cu majoritate calificată asupra oricărui proiect de cooperare întărită.

După momentul Nisa, cooperările întărite pot viza și cel **de-al doilea pilon** – politica externă și de securitate comună – pentru punerea în practică a unor acțiuni comune.

Există totuși restricții, acestea referindu-se la domeniul militar și al apărării.

Pentru **al treilea pilon** – cooperarea judiciară în materie penală – votul va fi, de asemenea, suprimat.

În raport cu cei trei piloni care stau la baza Uniunii Europene, implicarea Parlamentului în mecanismul de declanșare a unei cooperări întărite se concretizează în felul următor: aviz conform în domeniul primului pilon, necesitatea de a fi consultat (pilonul al III-lea) și informat (pilonul al II-lea).

Concluzie

Momentul Nisa a fost unanim receptat, atât în sânul instituțiilor europene, cât și în mediul academic, ca un “prag minim” atins, un compromis care să permită continuarea, într-un mod eficient, a negocierilor asupra extinderii. Progresul înregistrat în anumite domenii (statutul societății europene, de exemplu) este “umbrit” de regresul din planul guvernării Uniunii. Deși a avansat în planul dezbaterilor privind extinderea, Uniunea nu și-a fixat “mijloacele instituționale necesare gestionării procesului de extindere”.

Din reacțiile oficiale ale reprezentanților instituțiilor comunitare este evidentă nemulțumirea în legătură cu rezultatele obținute la Nisa. Romano Prodi, președintele Comisiei Europene, a calificat rezultatele de la Nisa ca fiind importante numai sub aspect cantitativ dar calitativ nule. “Rezultatele obținute au fost în mod evident inferioare ambițiilor afișate” a afirmat Romano Prodi, considerând Tratatul de la Nisa un acord “imperfect și insuficient”. De asemenea, comisarul european responsabil pentru problemele instituționale, Michel Barnier, a considerat că la Nisa pragmatismul a fost

surclasat de ambiții particulare și că interesul primordial a fost mai degrabă “cum să se blocheze” și nu “cum să se decidă”.

Majoritatea “vociilor” Parlamentului European consideră că progresul realizat la Nisa este unul aparent și reproșează șefilor de state și de guverne că s-au lăsat ghidați de interese naționale pe termen scurt, mai degrabă decât de interesele pe termen lung ale Uniunii. S-a sugerat chiar angajarea într-un nou proces de reformă instituțională și neratificarea Tratatului de la Nisa. Nicole Fontaine, fost președinte al Parlamentului European, a estimat rezultatele Consiliului de la Nisa ca fiind “parțial satisfăcătoare în termeni de eficacitate” și a condamnat tendința de renaționalizare a spiritelor și a practicilor. Nemulțumirea afișată a vizat mai ales rezultatele obținute în materie de luare a deciziilor cu majoritate calificată.

Președinția Consiliului European, contrar pozițiilor reprezentanților celorlalte instituții europene, apără rezultatele Consiliului de la Nisa și consideră că s-au realizat progrese semnificative. Hubert Védrine, fostul ministru francez al afacerilor externe, afirmă că la Nisa s-a realizat un “compromis creator între cei cincisprezece, care a fost însă ocultat de o eroare colectivă de apreciere din partea presei”.

Statele pentru care bilanțul de la Nisa s-a dovedit a fi unul pozitiv au fost în special țările candidate. Acestea au primit cu entuziasm rezultatele și s-au declarat satisfăcute de consecințele noului tratat. Dintre statele membre, Franța și Olanda au catalogat rezultatele de la Nisa ca un pas înainte pentru construcția europeană. De asemenea, două dintre statele membre care nu aparțin grupului

de membri fondatori – Spania și Austria – s-au numărat printre așa-numitele “câștigătoare” în urma summit-ului din decembrie 2000.

Între statele membre care au catalogat consecințele deciziilor de la Nisa ca pe un dezavantaj s-au numărat în special statele mici (Belgia, Suedia). Atât fostul prim-ministru belgian, Guy Verhofstadt, cât și acela suedez, Göran Persson, au afirmat că interesele statelor mici au fost într-o măsură semnificativă ignorate și că europenii sunt departe de a avea o Uniune autentic democratică. Pe de altă parte, reacția oficialilor italieni face să transpară aceeași nemulțumire generată de faptul că “responsabilii” reformei au fost mult prea preocupați de apărarea intereselor naționale, fără a se lăsa ghidați de o viziune cu adevărat europeană.

3. Convenția privind viitorul Europei. Tratatul constituțional și propunerile de reformă a instituțiilor comunitare

Lucrările Convenției privind viitorul Europei au debutat în martie 2002, pe fundalul derulării, după Conferința Interguvernamentală de la Nisa, a dezbaterilor pe aceeași temă. Atât Consiliul European de la Nisa, cât și acela de la Laeken au trasat direcția discuțiilor, au circumscris temele-cheie ale acestora și au fixat obiectivele care trebuiau vizate în această etapă pregătitoare a Conferinței Interguvernamentale care a demarat la începutul lunii octombrie.

Simplitate, democrație, transparență, eficacitate și legitimitate s-au impus ca principii care au guvernat sarcinile pe care au fost mandatați să le ducă la îndeplinire membrii Convenției. Subsumate acestor principii, cele două mari obiective urmărite în elaborarea

⁵ Oral report presented to the European Council in Thessaloniki by V. Giscard d'Estaing, Chairman of the European Convention, 20 iunie 2003.

proiectului de tratat constituțional au fost sintetizate de președintele Convenției, Giscard d'Estaing, astfel: necesitatea clarificării și simplificării sistemului european și identificarea instrumentelor cu ajutorul cărora poate fi concretizat laitmotivul Consiliului European de la Sevilla, "more Europe"⁵.

Traseul către cele două repere a condus totodată la identificarea elementelor prin care obiectivele-cheie ar putea fi atinse: clarificarea partajului de competențe între Uniune și statele membre, crearea unui mecanism de control privind aplicarea principiului subsidiarității (cu implicarea directă a parlamentelor naționale), simplificarea instrumentelor Uniunii prin reducerea numărului lor de la 15 la 6, ca și prin generalizarea procedurii legislative, un tratat constituțional unic și conferirea unei personalități juridice unice Uniunii, inserarea Cartei Drepturilor Fundamentale în tratat, un sistem instituțional echilibrat, reducerea dreptului de veto, un progres la nivelul ariilor libertății, securității și justiției, o mai clară afirmare a rolului Uniunii pe scena internațională (prin crearea unei noi funcții de ministru european al afacerilor externe).

Tratatul constituțional: principalele propuneri de reformă

Pe 24 aprilie 2003, prezidiul Convenției lansează o propunere de reformă a instituțiilor europene, cuprinsă în secțiunea provizorie a articolelor 14-23 din partea I, titlul IV. Proiectul tratatului constituțional este structurat în patru părți precedate de un Preambul, după cum urmează: I) Partea constituțională – primele 16 articole în care sunt definite Uniunea, valorile și obiectivele sale, repartizarea competențelor și, nu în ultimul rând, sunt prezentate instituțiile europene, instrumentele, cadrul

financiar și prevederile legate de statutul de membru al UE; II) Partea a doua cuprinde Carta Drepturilor Fundamentale, element de bază al oricărui document constituțional; III) Partea a treia, consacrată dispozițiilor legate de politicile Uniunii a fost elaborată într-o perioadă de timp mai îndelungată, fără însă a fi mai controversată decât partea întâi; IV) Partea a patra conține dispozițiile finale.

Revenind la articolele 14-23 din prima parte, vom puncta propunerile fundamentale legate de reforma instituțiilor Uniunii, așa cum apar în documentul elaborat în cadrul Convenției:

- Articolul 14 precizează și stipulează faptul că **Uniunea Europeană va avea un cadru instituțional unic**, format dintr-un Parlament European, Consiliu European, Consiliu de Miniștri, Comisie Europeană, Curte de Justiție, Bancă Centrală Europeană și o Curte de Conturi.
- **Parlamentul European** este prezentat în articolul 15 ca organism responsabil, alături de Consiliu, pentru promulgarea legislației, exercitând de asemenea funcții de control politic și consultative. Va fi ales prin sufragiu universal pentru o perioadă de cinci ani și va alege, la rândul său, președintele Comisiei Europene. Numărul de membri nu va fi mai mare de 700, cetățenii europeni fiind reprezentați pe baza aceluiași sistem al proporționalității graduale, cu un prag minim de patru membri pentru fiecare stat membru. Dacă în prezent codecizia vizează 37 de arii, procedura va fi extinsă la 80.
- Tratatul propune de asemenea crearea unui **Congres al Popoarelor Europei**

(Adunare politică europeană), aspect prevăzut în art. X al titlului VI privind "Viața democratică a Uniunii". Ca urmare a contribuției importante a reprezentanților parlamentelor naționale în cadrul lucrărilor Convenției, a fost considerată oportună înființarea unui astfel de forum, compus din maxim 700 de membri (două treimi-reprezentanți ai parlamentelor naționale și o treime-parlamentari europeni), cu rol consultativ și de legătură în raport cu viața politică europeană. Întrunirile vor fi publice și vor avea loc o dată la un an.

- În ceea ce privește **Consiliul European**, articolul 16 al Constituției prevede faptul că acesta se va întruni de patru ori pe an, iar deciziile luate vor avea la bază consensul. Pentru asigurarea continuității și sporirea eficacității activității Consiliului European, s-a decis ca la conducerea acestuia să fie ales cu majoritate calificată un **președinte**, având dreptul la maxim două mandate, fiecare de câte doi ani și jumătate (articolul 16a). Candidatul la președinția Consiliului trebuie să fi fost în prealabil, pentru cel puțin doi ani, membru al acestei instituții. Pe lângă reprezentarea Uniunii în planul politicii externe și de securitate, președintele Consiliului European va avea responsabilitatea de a coordona activitatea acestuia, în cooperare cu Comisia și Consiliul pentru Afaceri Generale.
- Conform articolului 17, **Consiliul de Miniștri** va împărți responsabilitățile legislative cu Parlamentul, coordonând totodată procesul decizional. Majoritatea calificată va sta la baza procesului de

luare a deciziilor. Substructurile Consiliului de Miniștri sunt următoarele: Consiliul pentru Afaceri Generale, Consiliul Legislativ, Consiliul pentru Afaceri Externe, Consiliul pentru Afaceri Economice și Financiare și un Consiliu al Justiției și Securității (articolul 17a). Cu excepția Consiliului pentru Afaceri Externe, care va fi condus de ministrul european al afacerilor externe, conducerea celorlalte formațiuni ale Consiliului va fi preluată de câte un stat membru pe o perioadă de cel puțin un an, menținându-se un echilibru la nivel politic și geografic și ținându-se cont de diversitatea tuturor statelor membre. Consiliul pentru Afaceri Externe va trasa direcțiile politicii externe a Uniunii, conform orientărilor strategice definite în cadrul Consiliului European. Consiliul pentru Afaceri Generale are rolul de a asigura coerența activităților Consiliului de Miniștri, pregătind totodată întrunirile Consiliului European. Consiliul Legislativ va promulga legile și legile-cadru europene.

- Articolul 17b definește controversatul concept al **majorității calificate**. Convenția a căutat în acest sens o regulă democratică, comprehensibilă și mai simplă decât aceea prevăzută în Tratatul de la Nisa (spre deosebire de majoritatea triplă a ultimului tratat ratificat, majoritatea din proiectul de Constituție are un caracter dual). Astfel, majoritatea calificată va consta în majoritatea statelor membre reprezentând cel puțin 60% din populația Uniunii. Prevederea se va aplica efectiv de la 1 noiembrie 2009,

respectiv după alegerile europene din primăvara lui 2009 și după instaurarea unei noi Comisii.

- Dispozițiile privind **Comisia Europeană** sunt cuprinse în articolul 18. Această componentă a triunghiului instituțional va avea funcții executive și de coordonare. Va avea un rol sporit în aria justiției și afacerilor interne și în planul coordonării economice. Va deține monopolul în planul inițiativelor legislative, fiindu-i totodată recunoscut dreptul de inițiativă privind programele anuale și multianuale. În ceea ce privește componenta Comisiei, s-a propus o structură de 15 membri, printre care se află și președintele și ministrul afacerilor europene, cel din urmă în având totodată calitatea de vicepreședinte al Comisiei. Comisia va fi suplimentată prin numirea unor comisari asociați, fără drept de vot, aleși conform unor criterii similare modalității de numire a celorlalți membri ai Colegiului și provenind din state membre nereprezentate în Comisie în perioada respectivă. Fundamentul numirii membrilor Comisiei va fi competența, dincolo de orice considerente etnice, impunându-se totodată respectarea principiului rotației. Conform articolului 18b, președintele Comisiei va fi propus, în urma unei decizii luate cu majoritate calificată, de către Consiliul European. Fiecare stat membru trebuie să propună trei candidați, printre care cel puțin o femeie. Președintele va fi ales prin votul majorității membrilor Parlamentului.

- Articolul 19 prevede înființarea unei noi funcții: aceea de **ministru european de externe**. Consiliul European va decide cu majoritate calificată, cu acordul președintelui Comisiei, numirea ministrului însărcinat cu afacerile externe. Acesta va conduce politica externă și de securitate comună a Uniunii, asumându-și totodată funcția de vicepreședinte al Comisiei Europene.
- **Curtea de Justiție**, prezentată în articolul 20 va asigura respectarea Constituției și a legilor europene. Curtea va avea în componență câte un judecător din fiecare stat membru. Curtea Supremă va fi formată din câte cel puțin un judecător din fiecare stat membru, numiți de comun acord de către guvernele acestor state, pentru cinci ani, cu posibilitatea repetării mandatului.

Dezbaterile constituționale care au avut loc în cadrul lucrărilor Convenției au condus la recunoașterea și reconfirmarea naturii duale a sistemului european. Primul articol al tratatului sintetizează expresia acestei naturi duale: "Reflectând voința cetățenilor și a statelor Europei de a clădi un viitor comun, această Constituție întemeiază Uniunea Europeană căreia fiecare stat membru îi conferă competențe, în scopul îndeplinirii obiectivelor comune ale acestora. Uniunea va coordona politicile prin care statele sale membre vor putea să atingă aceste obiective și își va exercita în manieră comunitară competențele care îi sunt conferite de către aceste state."

Dualitatea sistemului european se manifestă în modul cel mai autentic la nivelul triunghiului instituțional creat de părinții

⁶V Giscard d'Estaing, idem 5

fondatori ai Uniunii în urmă cu o jumătate de secol, respectiv prin necesitatea unei duble consolidări, a fiecărei instituții în parte, ca și a echilibrului interinstituțional. De aceea, în discursul rostit cu ocazia Consiliului European de la Salonic, președintele Convenției a afirmat că miza dezbaterilor instituționale a fost aceea de a păstra echilibrul fundamental între cele trei componente ale triunghiului, descurajând propunerile menite să compromită acest echilibru, într-o direcție sau alta. “Propunerea noastră reinnoiește și consolidează fiecare parte a triunghiului, fără a distruge echilibrul între acestea. Astfel, sistemul instituțional al Uniunii Europene va avea un caracter *sui generis*, evitând simplificări de natură reduționistă și exprimându-și natura duală: o Uniune a popoarelor și o Uniune a statelor.”⁶

Principalele propuneri legate de reforma instituțiilor europene și a procesului de luare a deciziilor, așa cum apar în documentul final al Convenției, reprezintă rezultatul unui compromis clădit pe polemici și controverse și care va genera, și de acum înainte, numeroase discuții. Valery Giscard d’Estaing anunța, pe 6 iunie 2003, principalele puncte ale acestui compromis care trebuie acceptat, cel puțin ca bază pentru o înțelegere ulterioară, în cadrul Conferinței Interguvernamentale: un nou președinte al Consiliului European, cu un mandat de doi ani și jumătate repetabil; un nou ministru de externe al Uniunii Europene; un rol consolidat pentru președintele Comisiei Europene; o metodă rotativă de numire a membrilor Comisiei (aplicabil de la 1 noiembrie 2009), cu un nou sistem care reunește comisari cu și fără drept de vot; dreptul Comisiei de a propune programul multi-anual al Uniunii Europene; extinderea dreptului de vot al Parlamentului European

asupra a 34 de noi arii politice; o conducere rotativă a întrunirilor ministeriale ale Consiliului; procesul decizional bazat pe majoritatea dublă (aplicabil de la 1 noiembrie 2009), majoritatea e statelor membre plus 60% din totalul populației Uniunii.

Elementele acestui compromis acceptat au fost conturate pe fundalul controverselor care au marcat abordările unor probleme sensibile și au generat, și după prezentarea variantei finale a proiectului de tratat, nenumărate discuții, comentarii și evaluări, atât în sfera politică, cât și academică. În capitolul următor vom opri asupra fondului de sugestii, scenariu și viziuni, individuale sau colective, care au stat la baza propunerii finale, ca și asupra reacțiilor generate de oficializarea acestei propuneri.

4. Particularitățile traseului reformei: diversitate și contradicții. Sugestii și evaluări

Pentru a putea evalua, cu un grad sporit de exactitate, unde s-a plasat propunerea de reformă instituțională avansată de Convenție între polul compromisului și acela al consensului, este necesară prezentarea unei imagini ceva mai ample a premiselor de la care s-a pornit, ca și a evoluției discuțiilor instituționale derulate în cadrul Convenției. Pe baza analizării principalelor contribuții, singulare sau aparținând unor alianțe de state implicate în lucrările Convenției, ne propunem ca finalul acestei secțiuni să sintetizeze opiniile, sugestiile și evaluările lansate sau realizate de diferite instituții politice, *think-tank*-uri europene, personalități din sfera politică sau academică.

Contribuția franco-germană privind noua arhitectură instituțională a Uniunii a fost una dintre propunerile cele mai mediatizate, nu

numai datorită autorității istorice și politice a promotorilor ei, ci și datorită elementelor de conținut prin care s-a impus. Vom aborda pentru început această viziune, oferindu-i o analiză ceva mai detaliată, punctată și de câteva dintre reacțiile care au însoțit-o.

Propunerile de reformă avansate de Franța și Germania în cadrul Convenției Europene nu creau, inițial, premisele unei alianțe reformiste puternice și viabile. În problema delimitării competențelor, Germania opta pentru un catalog de competențe flexibil, pe când Franța era categoric împotriva unui catalog de competențe (menținerea art. 308), ca și Marea Britanie de altfel. Nici modificările ce vizau triumphiul instituțional al Uniunii nu au adus Franța și Germania chiar pe aceeași linie a traseului reformei. Ambele state și-au exprimat acordul privind consolidarea rolului Comisiei, Franța optând pentru o Comisie transformată într-un veritabil executiv al Uniunii, cu un monopol al inițiativei legislative, executiv condus de un președinte, care să nu fie însă ales de Parlament.

Desigur, cuplul franco-german a fost pentru multă vreme motorul construcției europene. Au fost însă voci care au susținut, mai ales după Consiliul European de la Nisa, când tensiunile care au afectat stabilitatea axei franco-germane au atins apogeul, că această cooperare nu mai manifestă aceeași eficiență.

Pe un fundal care expune o evoluție destul de discontinuă și contradictorie a parteneriatului franco-german, propunerea comună privind reforma instituțională a Uniunii, anunțată oficial în 15 ianuarie 2003, pare să fie marca unui consens mult așteptat, pus de atâtea ori sub semnul întrebării în

ultimii ani. Mai mult, celebrarea celor patru decenii de la semnarea, în 22 ianuarie 1963, a Tratatului de la Elysée s-a soldat, confirmând revitalizarea “motorului franco-german”, cu adoptarea unei *Declarații comune care întărește cooperarea politică, culturală și în materie de politică externă și de apărare* între cele două țări.

*„Dorim un succes al reformei instituționale care să răspundă celor trei exigențe: claritate, legitimitate și eficacitate. În scopul atingerii acestor obiective sunt necesare consolidarea triumphiului instituțional (cu păstrarea echilibrului său), dar și o reformă fundamentală la nivelul reprezentării externe a Uniunii.”*⁷

Care este viziunea comună franco-germană privind consolidarea triumphiului instituțional și care sunt elementele concrete ale acestui acord?

- **Consiliul European**

În ceea ce privește rolul Consiliului European, Germania și Franța propun recentrarea acestuia asupra definirii principalelor orientări strategice și politice ale Uniunii, ca și asupra trasării axelor PESC. **De asemenea, cele două state optează pentru o președinție stabilă și vizibilă, prin alegerea, cu majoritate calificată, a unui președinte al Consiliului. Având un mandat de 5 ani sau de doi ani și jumătate repetabil, președintele Consiliului European, reprezentând “chipul și vocea Europei”, va anima și prezida lucrările Consiliului și va reprezenta Uniunea Europeană pe scena internațională.**

- **Comisia Europeană**

În viziunea comună franco-germană, Comisia trebuie să-și consolideze rolul de

⁷ *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, Paris/Berlin, 15 ianuarie 2003, CONV489/03, CONTRIB.192 din 16 ianuarie 2003

motor al construcției europene, prin reafirmarea dreptului de inițiativă, prin întărirea funcției executive și prin vocația sa de a reprezenta interesul general european. Președintele Comisiei va fi ales, tot cu majoritate calificată, de membrii Parlamentului European și va fi ulterior aprobat de către Consiliu, considerându-se astfel că legitimitatea și autoritatea acestuia vor fi întărite. Comisia este responsabilă simultan în fața Parlamentului și a Consiliului European. **Propunerea franco-germană aduce astfel, în prim plan, ideea unei președinții duble a Uniunii Europene**, aspect asupra căruia vom reveni ulterior.

- **Parlamentul European**

Cel de-al treilea element al triumphiului instituțional, va avea, conform acordului, un rol consolidat la rândul său: prin extinderea puterii de codecizie, în raport cu extinderea votului majoritar în Consiliu și prin raționalizarea și simplificarea procedurii bugetare, Parlamentul fiind implicat în luarea deciziilor privind bugetul.

- **Consiliul de Miniștri**

Responsabilitățile operaționale (PESC, JAI) ale Consiliului de Miniștri vor fi consolidate și se va face o distincție între activitățile legislative și cele operaționale. La nivel decizional, majoritatea calificată va fi instaurată ca regulă generală de vot în Consiliu. Acordul propune de asemenea o diferențiere a președințiilor Consiliului de Miniștri în funcție de materii: președinție instituțională (CAG, RELEX), președinție aleasă (ECOFIN, Eurogrup, JAI) sau rotație în alte formațiuni ale Consiliului.

- **Acțiunea externă a Uniunii**

Pentru sporirea credibilității Uniunii în plan extern, cele două state își exprimă acordul

privind comasarea celor două funcții – aceea de Înalt Reprezentant și de comisar pentru relații externe – și instituirea unui ministru european de externe. Acesta este numit de către Consiliul European, cu acordul președintelui Comisiei, fiind responsabil în fața Consiliului European. Va avea un statut special în cadrul Comisiei, având drept de inițiativă în materie de politică externă. Ministrul european de externe ar avea în subordine un serviciu diplomatic european, compus din funcționari ai Comisiei, Consiliului și lucrând în relație strânsă cu diplomațiile naționale. Conform inițiativei franco-germane se mizează pe o sporire a eficacității procesului decizional, grație posibilității de a recurge la majoritate calificată, mai puțin în materie de securitate și apărare și în cazul invocării unui interes național de către un stat membru.

Modelul președinției duale a Uniunii Europene. Comentarii

Planul franco-german de instituire a unei duble președinții a Uniunii ridică la fel de multe întrebări câte răspunsuri reușește să ofere. Propunerea alegerii președintelui Comisiei de către Parlamentul European răspunde parțial la problema democratizării Comisiei și la aceea a responsabilității sale. La fel, inițiativa alegerii unui președinte al Consiliului European oferă o soluție la spinoasa problemă a președinției rotative de șase luni, care conduce la promovarea unei politici externe confuze și neunitare, lipsite de coerență și continuitate, construind Uniunii o imagine de actor politic divizat în plan intern. Acestea fiind două dintre răspunsuri, vom încerca să formulăm câteva întrebări.

- **Care va fi, concret, activitatea președintelui Consiliului European?**

Dincolo de prezidarea celor patru summit-uri anuale, președintele Consiliului va avea alte patru mari responsabilități: *trasarea direcției strategice, asigurarea continuității, coordonarea și reprezentarea externă*. Rămâne totuși de văzut în ce fel noul președinte al Consiliului își va îndeplini responsabilitățile menționate fără ca activitatea sa să se suprapună pe alocuri cu aceea a președintelui Comisiei sau să interfereze parțial cu activitatea Înaltului reprezentant pentru politica externă (mai exact a noului ministru european de externe). Trasarea direcției strategice este, desigur, o responsabilitate a Consiliului European, dar orice program strategic detaliat, anual sau multianual, trebuie, în mod normal, să fie propus de către Comisie, garantându-se astfel că acesta are la bază interesul european comun. Președinția actuală a Consiliului are ca rol coordonarea întrunirilor diferitelor Consilii de Miniștri, ca și coordonarea activității Consiliului European cu activitatea celorlalte instituții europene. Componenta practică a acestui rol de coordonare revine, în mare măsură, secretariatului Consiliului, Comisiei, dar și reprezentanților administrației publice din statul care deține președinția europeană în perioada respectivă. Un președinte ales pentru doi ani și jumătate sau cinci ani nu va mai putea angrena în activitatea de coordonare funcționari publici ai unui anumit stat membru, urmând să colaboreze cu secretariatul Consiliului și cu Comisia. Chiar și așa, se poate spune că activitatea de coordonare nu este suficient de solicitantă și complexă, pentru a justifica poziția full-time a unui președinte permanent. Nu în ultimul rând, în ceea ce privește reprezentarea externă, responsabilitățile noului președinte al

Consiliului European se vor suprapune aproape total aceluia cu care va fi însărcinat ministrul european de externe și, parțial, cu activitățile “reprezentationale” ale președintelui Comisiei, ale primilor miniștri și miniștrilor de externe ai statelor membre.

Așa cum a fost definit în cadrul propunerii franco-germane, rolul președintelui Consiliului European nu este suficient de clar circumscris pentru a justifica ocuparea unei poziții permanente. Pe de altă parte, nu este exclus ca riscurile unei reprezentări externe confuze să crească din cauza acestor interferențe la nivelul responsabilităților.

- **Va avea noul președinte european autoritate și legitimitate?**

Dacă președintele Uniunii va fi numit, în timp ce președintele Comisiei va fi ales, este posibil ca legitimitatea celui din urmă să fie, din mai multe puncte de vedere, mai mare. Alegerea de către Parlamentul European a președintelui Comisiei va fi, de asemenea, o garanție a transparenței. Nu se știe însă în ce măsură Consiliul European va fi pregătit pentru numirea publică a noului său președinte. Dacă prin definiție noul președinte al Consiliului European va fi un fost politician (șef de stat sau de guvern), președintele Comisiei va fi o personalitate curentă, activă și, de aceea, va avea mai multă credibilitate și autoritate.

O nouă problemă pe care o ridică modelul președinției duale pare să fie aceea a diferenței de autoritate și legitimitate între cei doi președinți, în defavoarea noului președinte european.

- **Ce cuplu de personalități politice ar putea conferi credibilitatea inițială modelului președinției duale?**

Distribuirea echitabilă a celor două funcții presupune ca unul dintre președinți să aparțină unui stat membru mare, iar celălalt unui stat membru mic, fapt ce implică, la rândul său, destule dificultăți. Speculațiile mass-media s-au oprit deja asupra numelor unor personalități politice ca J. M. Aznar, T Blair sau Fogh Rasmussen. Vor fi însă oficialii europeni pregătiți să accepte ca președinte al Consiliului o personalitate politică venind dintr-un stat din afara zonei euro – în speță Blair sau Rasmussen – atâta vreme cât responsabilitatea supremă a noului investit va fi aceea a reprezentării externe?

• **Va conduce dubla președinție la rivalități interinstituționale și la tensiuni între statele membre?**

Originalitatea organizării instituționale europene rezidă, printre altele, în partajul puterii executive între Comisie și Consiliu. Funcționarea eficientă a acestui sistem depinde de delimitarea clară a rolurilor celor două instituții și de buna lor coordonare. În aceste condiții este posibil ca președinția duală să genereze rivalități interinstituționale, clădite pe linia de demarcație dintre rolul strategic al Consiliului și dreptul unic de inițiativă al Comisiei.

În al doilea rând, împărțirea celor două președinții între state membre mari și state membre mici ar putea conduce, la rândul ei la creșterea tensiunilor și a conflictelor între cele două categorii de state. Această ruptură a fost deja semnalată după momentul Nisa, s-a manifestat și în cadrul lucrărilor Convenției și va fi probabil accentuată o dată cu extinderea.

• **Alegerea președintelui Comisiei de către Parlament va determina politizarea colegiului?**

Democratizarea Comisiei presupune, într-o oarecare măsură, politizarea acesteia. Analizii politici sugerează reducerea elementului de politicizare prin alegerea președintelui Comisiei cu două treimi din majoritate (aspect care nu este însă menționat în propunerea franco-germană). Riscul politizării colegiului crește sau scade în raport cu numărul de comisari, pe de o parte, și, pe de altă parte, cu metoda prin care ajung în structura Comisiei (alegere sau numire). Însă aspectul cel mai important al relației dintre Parlament și Comisie este sporirea puterii Parlamentului de a respinge sau cere retragerea unui membru al Comisiei mai degrabă decât demiterea întregii echipe.

Întrebări legate de oportunitatea și eficiența instaurării unei președinții duale a Uniunii – conform planului de reformă franco-german – au fost formulate de majoritatea *think-tank*-urilor europene.⁸ Am punctat numai o parte din problemele semnalate în presa europeană și luate în discuție în cadrul reuniunilor grupurilor de reflecție. Au fost, de altfel, conturate și alternative la propunerea franco-germană: păstrarea președinției rotative de șase luni sau alegerea unui singur președinte. Pare preferabilă o soluție care să păstreze echilibrul instituțional și să încurajeze buna coordonare a activităților Comisiei și Consiliului și nu rivalitatea dintre acestea. Devreme ce se discută despre comasarea funcțiilor deținute de Patten și Solana, exprimându-se astfel opțiunea pentru o logică a unității, care ar

⁸ K. Hughes, *Franco-German Plans for a Dual Presidency EU: a short comment*, CEPS, 16 ianuarie 2003

⁹ Opinii formulate în cadrul European Policy Centre-Brussels, *Franco-German Declaration on dual EU presidencies-A seismic shift for the future Europe?*, 15 ianuarie 2003, Bruxelles și *Franco-German axis alive and well*, Fraser Cameron, EPC, ianuarie 2003.

¹⁰ *La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union Européenne: une troisième voie franco-allemande?*, R. Dehousse, A. Maurer, J. Nestor, J.-L. Quermonne, J. Schild, *Etudes et recherches* no. 23, aprilie 2003.

putea fi sensul instaurării unui model dual de președinție?

Trebuie avute în vedere protejarea și întărirea integrității și eficienței instituțiilor politice europene. Obiectivul simplității și evitării blocajelor la nivel decizional trebuie să depășească pericolul pe care l-ar putea constitui o structură de conducere bifurcată și incoerentă.⁹

O echipă mixtă de cercetare franco-germană, reprezentând grupul de reflecție **ΣNotre Europe** și **Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP)**, a făcut public în aprilie 2003 un studiu consacrat unei noi viziuni privind arhitectura europeană, bazată pe o așa-numită “a treia cale franco-germană”¹⁰. Abordând în mod special conceptul franco-german de reformă instituțională, analiza pornește de la premisa că lansarea acestei propuneri atinge o chestiune esențială pentru succesul lucrărilor Convenției, care a generat, de altfel, “psihodrama de la Nisa”: problema relansării cooperării franco-germane. Mai mult, “această contribuție este emblematică pentru o bună tradiție de cooperare, neimpunând o viziune unilaterală celorlalți parteneri, ci propunând o încercare de compromis prin juxtaponere, între cele mai antagonice poziții asupra acestui subiect – aceea federalistă și aceea interguvernamentalistă.”¹¹

Analiza este însoțită de câteva comentarii ale fostului președinte al Comisiei Europene – **Jacques Delors** – actualmente președinte al organizației **Notre Europe**, privind opțiunea franco-germană pentru o structură instituțională bicefală. El consideră că propunerea nu se va solda cu un remediu

miraculos, dar reforma instituțională este indispensabilă pentru a permite Uniunii să combine eficacitatea, accesibilitatea, transparența și democrația. Este evident faptul că textul franco-german este un compromis prin alăturare/juxtaponere și nu o propunere originală, compromis bazat de altfel pe un efort de sinteză uriaș. Propunerea evită – voluntar sau nu – să abordeze problema modalității de vot în Consiliul de Miniștri, unul dintre subiectele care au generat mari dispute între Franța și Germania atunci când au fost pregătite concluziile Tratatului de la Nisa. Vom încheia comentariile legate de cea mai importantă dintre propunerile de reformă avansate în cadrul Convenției, cu câteva idei ale fostului președinte al Comisiei privind acest subiect:

ΣMais, personnellement, je crois que le scénario intergouvernemental est dans le droit fil du papier franco-allemand et non le scénario fédéral. Il suffit pour cela de noter le nombre de points de la proposition franco-allemande qui devrait être changés pour aboutir, sinon à un scénario fédéral, tout au moins à un scénario préservant la méthode communautaire et maintenant une osmose constructive entre cette méthode et l’approche intergouvernementale. Tël est d’ailleurs le véritable compromis à trouver.¹²

Președintele Convenției, Giscard d’Estaing, având suportul principalelor state mari implicate în dezbateri (Marea Britanie, Franța, Germania, Spania, Italia și Polonia) a emis un punct de vedere conform căruia noua Constituție va schimba balanța de putere în Uniune, favorizând în mod evident statele mici după extindere: “A lua în considerare numărul

¹¹ idem 9.

¹² A propos des propositions franco-allemandes. Remarques personnelles de Jacques Delors, în op. cit.

de state este un aspect. Trebuie avută de asemenea în vedere populația acestor state, pentru că modalitatea de operare este una democratică.” Cele 18 state mici actuale și viitoare s-au opus acestor planuri, dar cele 6 state mari menționate anterior susțin propunerea care le va aduce mai multă influență în planul procesului decizional.

Belgia, Olanda și Luxemburg au făcut publică la începutul lunii mai poziția lor comună privind arhitectura instituțională a Uniunii, ca răspuns la propunerea de reformă avansată de prezidiul Convenției. Principalele puncte care stau la baza propunerii statelor Benelux sunt următoarele:

- Alegerea președintelui Comisiei de către Parlament;
- Consiliul ia decizii cu majoritate calificată (constând în majoritatea statelor membre, reprezentând cel puțin 60% din populația Uniunii);
- Consiliul pentru Afaceri Generale, condus de președintele Comisiei asigură continuitatea și coerența activităților Consiliului și pregătește lucrările Consiliului European;
- Consiliul pentru Afaceri Externe, condus de ministrul european de externe, pregătește și adoptă politica externă a Uniunii Conform orientărilor trasate de Consiliul European;
- Consiliul European are întruniri o dată la trei luni, iar deciziile sunt luate cu unanimitate de voturi;
- Președinția Consiliului European este preluată de fiecare stat membru, pe rând, o dată la 6 luni;

- Comisia are în componență 15 membri asistați de un număr egal de comisari asociați fără drept de vot. Fiecare stat membru poate fi reprezentat de maxim 1 comisar, numirea făcându-se prin rotație, pe baza principiului egalității. Unul dintre vicepreședinții Comisiei deține simultan și funcția de ministru european de externe, fiind responsabil pentru relațiile externe ale Uniunii și politica externă și de securitate;

În prima sa reacție la scenariul de reformă instituțională propus de Convenție, **Comisia Europeană** a semnalat riscul unui dezechilibru al puterilor la nivelul funcționării instituțiilor. Reformele propuse s-ar putea repercuta negativ asupra eficacității instituționale, asupra metodei comunitare, sporind de fapt confuzia în planul așa-numitului *cine ce face* în Uniunea Europeană. Conform punctului de vedere prezentat de Comisie, o astfel de structură instituțională ar conduce probabil la o duplicare de responsabilități. La 30 aprilie 2003, Comisia a adoptat o poziție privind reforma instituțională, având la bază următoarele elemente:

- Nu există suficiente argumente în sprijinul creării funcției de președinte permanent al Consiliului European. Nu este foarte clar cărei structuri îi vor reveni responsabilitățile preluate actualmente de administrațiile statelor care dețin Președinția Uniunii.
- Fiecare formațiune a Consiliului ar trebui să desemneze un membru care să preia funcția de președinte pe o perioadă de un an.

¹³ Romano Prodi – *Towards a closer Union? The institutional structure of the EU and the role of European citizens*, *International Dialogue*, 13 iunie 2003.

- Legislația trebuie adoptată de către Consiliu, cu o majoritate dublă, reprezentând majoritatea statelor membre și majoritatea populației. Pragul de 60% din totalul populației Uniunii, propus în cadrul Convenției este considerat prea mare, putând crea dificultăți la nivelul procesului decizional.
- Viitorul ministru european de externe/vicepreședinte al Comisiei ar trebui să preia numai responsabilitățile legate de PESC. Celelalte arii ale afacerilor externe ar trebui coordonate de Comisie.
- Componenta Comisiei trebuie să respecte principiul: un comisar/stat membru, fiecare având status-uri egale, dar cu puteri delegate către grupuri specifice de comisari.

Într-un articol publicat în luna iunie¹³, președintele Comisiei Europene remarcă faptul că, în ciuda anumitor progrese înregistrate în cadrul activității Convenției, rămân încă o serie de aspecte neclarificate, cele mai multe dintre acestea la nivelul chestiunilor instituționale: "Paradoxal este faptul că toți recunosc necesitatea unei reforme instituționale radicale, dar nimeni nu are curajul să o facă. Statele mari înclină către un interguvernamentalism întărit, situație cu implicații catastrofale în perspectiva unei Europe extinse. În consecință, statele mici își consolidează o defensivă bazată pe ideea menținerii statu-quo-ului. Și unele și altele greșesc. Fără o reformă instituțională radicală, UE riscă o criză la nivel decizional cu implicații inimaginabile."¹⁴

¹⁴ Idem 13

¹⁵ *The Convention of the Future of Europe: A First Assessment*, Max Kohnstamm, Hywel Ceri Jones, Stanley Crossick, Hans Martens, John Palmer, Fraser Cameron, Giovanni Grevi, Guillaume Durand, European Policy Centre, 15 iunie 2003.

Romano Prodi consideră că sistemul de vot al dublei majorități simple (a statelor membre reprezentând 50% din populația Uniunii) – sugerat de Comisie – este soluția cea mai bună, pentru că reflectă dubla legitimitate a Uniunii, bazată pe un acord între statele membre și pe voința cetățenilor ei. El semnalează însă riscurile menținerii unanimității, recomandând anularea dreptului de veto.

Un alt aspect discutat de președintele Comisiei Europene este acela al președinției stabile la nivelul Consiliului European. Prodi consideră că soluția propusă în proiectul de tratat constituțional conține cel puțin trei elemente contestabile:

- În primul rând, la nivelul responsabilității, nefiind clar în fața cui este responsabil președintele Consiliului;
- În al doilea rând, la nivelul principiului democrației europene, din cauza diminuării rolului Parlamentului European, care are putere de control numai asupra Comisiei, nu și asupra Consiliului sau președintelui acestuia;
- În al treilea rând, în planul obiectivului simplificării instrumentelor, dat fiind faptul că, prin crearea unui alt executiv în interiorul Consiliului, ar crește confuzia deja existentă la nivelul competențelor comunitare;

Selectând câteva dintre sugestiile principalelor *think-tank*-uri europene, menționăm, pe de o parte, propunerea **CEPS (Daniel Gros și Wolfgang Hager)** ca președintele diferitelor Consilii să fie ales pe o perioadă de trei ani, cu majoritate calificată.

CEPS propune de asemenea păstrarea președinției rotative la nivelul șefilor de state.

Pe de altă parte, **Charles Grant, directorul Center for European Reform – Marea Britanie**, propune înființarea a patru super-consilii: Ecofin, Consiliul pentru Afaceri Generale, Consiliul pentru Justiție și Afaceri Interne și un nou Consiliu pentru Afaceri Externe. Primele trei consilii ar alege un președinte comun, cu un mandat de doi ani și jumătate. Conducerea Consiliului pentru Afaceri Externe ar fi preluată de Înalțul Reprezentant, numit de către șefii de stat. Tot Înalțului Reprezentant i-ar reveni și funcțiile externe aferente președinției rotative. Consiliile sectoriale actuale ar deveni sub-consilii, conduse fiind de către comisarii responsabili pentru respectivele arii politice. Excepție ar face sub-consiliul pentru apărare, a cărui conducere i-ar reveni unuia dintre miniștrii apărării. CAG ar coordona activitatea acestor sub-consilii, cu excepția chestiunilor financiare care vor reveni Consiliului pentru Economie și Finanțe. Președinții sub-consiliilor ar deveni membri formali ai Consiliului European și, împreună cu președintele Comisiei, ar intermedia implementarea strategiilor și deciziilor Consiliului European.

European Policy Centre–Bruxelles a făcut publică o primă evaluare a rezultatelor Convenției Europene la 15 iunie 2003.¹⁵ EPC consideră că un eventual eșec în planul reformei, în raport cu provocările care apar atât în interiorul, cât și în exteriorul UE, nu ar fi de ordin preponderent instituțional. "Ar fi mai degrabă un eșec în planul voinței politice."¹⁶

Aspectele înregistrate ca fiind pozitive în urma evaluării realizate de EPC sunt următoarele:

- ❑ Simplificarea votului majorității calificate, asociată cu o reflectare mai adecvată a populației;
 - ❑ Extinderea votului majorității în cadrul Consiliului de Miniștri;
 - ❑ Recunoașterea personalității juridice a Uniunii Europene;
 - ❑ Simplificarea tratatelor prin elaborarea unui document unic (soldată cu o evoluție în planul transparenței, în ciuda faptului că structurile instituționale, ca și sistemul de vot, sunt în continuare prea complicate pentru majoritatea cetățenilor UE);
 - ❑ Inserarea Cartei Drepturilor Fundamentale în tratat;
 - ❑ Creșterea rolului Parlamentului, datorată în special extinderii procedurii codeciziei și dreptului ultimului cuvânt în ceea ce privește cheltuielile Uniunii;
 - ❑ Transferul unor arii politice subsumate JAI către sfera comunitară;
 - ❑ Recunoașterea Eurogrup ca structură decizională autonomă;
 - ❑ Simplificarea instrumentelor și procedurilor;
 - ❑ Clauza de solidaritate implicând asigurarea de asistență reciprocă în cazul unor crize de securitate sau umanitare;
- Rămân însă o serie de elemente problematice sau chiar catalogabile, în perspectiva EPC, ca puncte slabe:
- ❑ Extinderea votului majorității calificate nu atinge domeniile cheie pentru funcționarea eficientă a unei Uniunii extinse: politica externă și de securitate comună, politica comercială referitoare

¹⁶ Idem 14

la proprietatea intelectuală și a serviciilor, politica fiscală.

- Nereușita în delimitarea clară a funcțiilor legislative și executive ale Consiliului va face și mai complex domeniul competențelor executive partajate între Consiliu și Comisie.
- În ceea ce privește principala inițiativă de reformă, crearea noii funcții de ministru european al afacerilor externe, s-a propus, inițial, ca votul majorității calificate să stea la baza procesului de luare a deciziilor în domeniul PESC. Ulterior, din cauza presiunilor Marii Britanii, s-a renunțat la această propunere, astfel încât, procedurile interguvernamentale vor continua să guverneze toate deciziile politice în această arie. Menținerea unanimității la nivelul PESC ar putea compromite, în perspectiva EPC, eficacitatea acestei importante reforme, transformând funcția de ministru european de externe într-o "formă fără fond".

Reforma instituțiilor Uniunii, cea mai dificilă și controversată secțiune a dezbaterilor legate de viitorul Europei, este, în continuare, elementul central al discuțiilor se desfășoară în cadrul Conferinței Interguvernamentale. În îndeplinirea misiunilor care revin acesteia vor fi angrenate toate actualele state candidate care vor adera în primul val, tratatul urmând să fie semnat după momentul aderării noilor țări membre.

5. Concluzii. Misiunile Conferinței Interguvernamentale

Proiectul de tratat constituțional reprezintă baza discuțiilor de pe agenda actualii Conferințe Interguvernamentale. Una dintre provocările majore ale Președinției

italiene va fi perfectarea acestui proiect în arile sale critice și asigurarea unei continuități bazate pe un minim consens.

Fără a subestima rezultatele pozitive ale activității Convenției, Președinția italiană trebuie să încurajeze reconsiderarea punctelor critice, în vederea elaborării unor măsuri de reformă mai viabile. În paralel, efortul de consolidare a consensului privind aceste reforme este indispensabil pentru a preveni riscul oricărei paralizii la nivel decizional și pentru a asigura o funcționare eficientă a unei Uniuni Europene extinse. Unul dintre aspectele cheie care trebuie supuse reconsiderării este procedura de revizuire a tratatului și anume: simplificarea acestei proceduri prin eliminarea dreptului național de veto în faza de ratificare.

Principalele puncte care necesită o revizuire în cadrul CIG se referă la:

- Coordonarea adecvată a puterilor executive ale Consiliului și ale Comisiei;
- Procedura de numire a membrilor Comisiei;
- Extinderea votului majorității calificate la celelalte arii (aspecte sociale, impozitare, politica externă și de securitate comună);
- Simplificarea procedurilor de ratificare (aspect menționat anterior);
- Consolidarea rolului Comisiei la nivelul coordonării politicilor economice;

Așa cum este precizat și în Concluziile Președinției deținute anterior de Grecia și prezentate cu ocazia Consiliului European de la Salonic, Conferința Interguvernamentală care e fost convocată în luna octombrie a acestui an va trebui să definitiveze obiectivele care au fost urmărite de Convenție și să grăbească aprobarea tratatului constituțional,

astfel încât, în iunie 2004, când se vor desfășura următoarele alegeri pentru Parlamentul European, cetățenii Europei să poată avea acces la varianta finală a documentului. Cel mai curând posibil, tratatul va fi semnat la începutul lunii mai (2004), eveniment la care vor lua parte toate statele Uniunii Europene extinse. România, Bulgaria și Turcia participă la lucrările Conferinței Interguvernamentale în calitate de observatori.

Pe lângă această provocare de natură temporală, Conferința Interguvernamentală va trebui să facă față unei provocări metodologice: trecerea de la modelul de discuții promovat de Convenție – sectorial și detaliat – la un model sintetic și selectiv care va impune statelor participante la dezbateri să expună într-o manieră succintă și obiectivă punctele speciale de interes, evitând aprofundarea acestora și păstrând nuanța constructivă. Din experiența ultimei CIG, aceste obiective nu vor fi foarte ușor de atins.

În ciuda capitolelor controversate abordate de Convenție și a rezultatelor ei, care au corespuns numai parțial așteptărilor inițiale, acest forum de discuții s-a dovedit a fi deosebit de util la nivelul dialogului democratic între reprezentanții guvernelor și parlamentelor naționale, ai Parlamentului European, ai Comisiei, ca și ai societății civile.

Președinția italiană anunță o agendă ambițioasă pentru intervalul de șase luni cât se va afla la conducerea Consiliului European. La cele cinci puncte de pe ordinea de zi cu siguranță se poate adăuga în mod informal și un al șaselea formulat de fostul ministru de externe Gianni de Michelis ca fiind “preocuparea pentru consolidarea relațiilor în spațiul european mediteraneean” (seminar ASPEN, iunie 2003, București). Ministrul

român de externe, Mircea Geoană considera, cu aceeași ocazie, că acest spațiu este probabil circumscris teritoriului pe care se întindea fostul Imperiu Roman.

Oricum, niciunul dintre punctele agendei nu credem că va produce rezultate spectaculoase și imediate în perioada asigurării președinției Consiliului European:

- Negocierile în cadrul CIG nu vor fi deloc simple, ele trebuind să asigure în final, pentru o serie de probleme aflate în discuție, viziuni convergente între Franța și Germania, pe de o parte, și Marea Britanie, pe de altă parte. Țări precum Spania și Polonia vor încerca să “repare” modul în care proiectul Constituției europene le-a restrâns dreptul de a fi reprezentate prin comparație cu prevederile Tratatului de la Nisa. În sfârșit, așa-zisele țări mici vor continua să protesteze, cel puțin la nivel parlamentar, referitor la unele prevederi ale noului document care, au aceste țări convingerea, realizează un transfer din puterea și din atribuțiile parlamentelor naționale direct la nivelul executivului, respectiv al Comisiei Europene și al Consiliului European.
- Adoptarea de noi măsuri pentru combaterea imigrației ilegale și a traficului cu persoane și aprofundarea cooperării cu vecinii Uniunii Europene largite reprezintă politici care nu încep cu Președinția italiană și care vor fi și mai actuale după valul doi al largirii UE, probabil în 2007. În orice caz, Rusia, Ucraina și Belarus sunt evident destul de departe de spațiul european mediteraneean.

- De o deosebită importanță se anunță intenția Președinției italiene de a promova reconstrucția relațiilor UE – SUA după neînțelegerile privind Irakul. Această prioritate are implicații directe asupra reformei politicii externe de securitate și apărare. Există o bază în acest sens și anume documentul prezentat de Javier Solana în Salonic, intitulat "A Secure Europe in a Better World". Prin structura sa, acesta susține opinia premierului Silvio Berlusconi: "Europa trebuie să fie complementară Statelor Unite". Dar de aici și până la îndeplinirea dorinței lui Berlusconi ca "Europa să înceapă să cheltuiască mai mult pentru apărare în vederea autodotării cu mijloace de apărare care să o facă mai serios de luat în calcul de către comunitatea internațională", mai sunt multe de făcut. Pe lângă diferența dintre modurile de luare a deciziilor în acest domeniu, UE și SUA tratează structural diferit problema apărării în sensul că SUA au reușit să integreze cercetarea-dezvoltarea din sfera militară și spațială cu producția pentru sectorul civil. Fără a reuși o modificare structurală în același sens, UE ar putea cheltui mult pentru apărare, dar fără efecte de antrenare în sectorul civil. Cu cât ar trebui să sporească cheltuielile comunitare pentru apărare în condițiile în care bugetul pentru apărare american depășește bugetul celorlalte membre NATO, la un loc, sau bugetul militar al tuturor statelor europene, la un loc?
 - A cincea prioritate a președinției italiene numită "Action for Growth", este un program destinat reluării marilor proiecte de infrastructură în Europa, finanțate de Banca Europeană pentru Investiții. Programul mai este numit și "the new deal" sau "Tremonti Plan" și are ca obiectiv stimularea creșterii economice și a ocupării forței de muncă. Deocamdată și această inițiativă ignoră recomandările summit-ului de la Lisabona care vizau întreprinderea unor reforme structurale în plan economic pentru a spori competitivitatea întreprinzătorilor europeni. Mulți tehnocrați comunitari sunt preocupați de răspunsul economiei comunitare la realizarea pieței unice, ratele anuale de creștere economică nedepășind 2,5%. Este evident că slăbiciunile economice ale UE nu pot favoriza abordări îndrăznețe în toate celelalte planuri, inclusiv în sfera politicii comune externe și de apărare.
- Chestiunile cele mai controversate aflate în plin proces de rediscutare în cadrul lucrărilor CIG sunt, în mare parte, aceleași probleme sensibile care au conturat alianțe și au generat rupturi între statele participante la negocieri. Problema ponderii voturilor în Consiliul de Miniștri, principala structură decizională a Uniunii, a dominat lucrările inițiale ale Conferinței Interguvernamentale. Insistențele cu care cuplul polonezo-spaniol prezintă

“avantajele” menținerii complicatului sistem al triplei majorități, în defavoarea sistemului dublei majorități, susținut de Germania, ar putea constitui un motiv de întârziere a agendei de negociere.

De asemenea, aspectele ce țin de dimensiunea și structura Comisiei Europene, respectiv propunerea de a se asocia, la nivelul colegiului, comisari cu și fără drept de vot, au fost catalogate ca riscante în raport cu activitatea pe termen lung a Comisiei. Într-o Comisie în care posturile deținute de membrii acesteia sunt deja diferențiate sub aspectul importanței politice, nu mai este necesar un nou tip de ierarhizare la nivel funcțional, respectiv separația între comisarii cu și fără drept de vot.

În ceea ce privește propunerea creării unui nou post de președinte al Consiliului, este lesne de remarcat reticența pe care o manifestă statele mici, convinse că această schimbare ar conduce la diminuarea autorității președintelui Comisiei și că noul președinte al Consiliului ar deveni un instrument al statelor mari.

Prinse între spectacolul declarativ centrat pe apologia radicalismului reformelor și atitudinea defensivă față de elementele concrete ale acestui radicalism, statele participante la lucrările CIG sunt departe de acel consens care sacrifică interesele naționale în favoarea unei Europe extinse, cu un sistem funcțional și transparent.

BIBLIOGRAFIE

- **A propos des propositions franco-allemandes. Remarques personnelles de Jacques Delors**, în *La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne: une troisième voie franco-allemande?*, R. Dehousse,

A. Maurer, J. Nestor, J.-L. Quermonne, J. Schild, *Etudes et recherches* no. 23, aprilie 2003.

- **EU 2010: An Optimistic Vision of the Future**, Charles Grant, Centre for European Reform, septembrie 2000.

- **L'Europe présence. Une cohérence institutionnelle retrouvée**, contribution à la Convention européenne, Institut Montaigne, ianuarie 2003.

- **Etude de faisabilité. Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne**, document de lucru la cererea Comisiei Europene coordonat de François Lamoureux, 14 decembrie 2002

- **Fédération d'Etats-Nations ou Etat Fédéral?**, Charles Leben, în *What Kind of Constitution for What Kind of Polity. Responses to Joschka Fischer*, ed. C. Joerges, Y Mény și J. H. H. Weiler, Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the European University Institute, Florence și Harvard Law School, 2000.

- **From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration**, discurs pronunțat de Joschka Fischer la Universitatea Humboldt din Berlin, 12 mai 2000.

- **La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union européenne: une troisième voie franco-allemande?**, R. Dehousse, A. Maurer, J. Nestor, J.-L. Quermonne, J. Schild, *Etudes et recherches* no. 23, aprilie 2003.

- **Les conséquences institutionnelles de Nice. Une analyse des réactions recueillies dans la presse européenne**, Albane Siwiecki, februarie 2001.

• **Notre Europe**, discours pronunțat de Jacques Chirac în fața Bundestag-ului german, 27 iunie 2000.

• **Contribution franco-allemande à la Convénation européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union**, Paris/Berlin, 15 ianuarie 2003, CONV489/03,CONTRIB.192 din 16 ianuarie 2003 (Fischer/Villepin).

• **EU Constitutional Reform. Priorities for the Italian Presidency**, Document presented for the TEPSA Presidency conference, Instituto Affari Internazionali, 27-28 iunie 2003

• **Franco-German Declaration on dual EU presidencies-A seismic shift for the future Europe?**, declaratie a European Policy Centre, 15 ianuarie 2003, Bruxelles.

• **Franco-German axis alive and well**, Fraser Cameron, EPC, ianuarie 2003

• **Franco-German Plans for a Dual Presidency EU: a short comment**, Kirsty Hughes, CEPS, 16 ianuarie 2003

- **Oral report presented to the European Council in Thessaloniki by V. Giscard d'Estaing, Chairman of the European Convention**, 20 iunie 2003.
- **Presidency Conclusions**, Consiliul European de la Salonic, 19-20 iunie 2003
- **Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe**, CONV 820/01/02, 797/1/03, REV 1, 27 iunie 2003.
- **The Battle for Power in Europe. Will the Convention Get It Right?**, Kirsty Hughes, CEPS/EPIN Working Paper, februarie 2003
- **The Europe we need. Time for a Government of the Union**, Giovanni Grevi, EPC, 10 aprilie 2003
- **The Convention of the Future of Europe: A First Assessment**, Max Kohnstamm, Hywel Ceri Jones, Stanley Crossick, Hans Martens, John Palmer, Fraser Cameron, Giovanni Grevi, Guillaume Durand, European Policy Centre, 15 iunie 2003.
- **The Future of Europe Convention: What Prospects for Compromise on Institutional Questions in the Convention Endgame?**, Giovanni Grevi și Kirsty Hughes, EPIN Comment-CEPS/EPC
- **The Future of the Franco-German Partnership**, Dialog EPC, 21 ianuarie 2003.
- **Towards a closer Union? The institutional structure of the EU and the role of European citizens**, Romano Prodi, International Dialogue, 13 iunie 2003.