



PROCEDURILE DECIZIONALE INTERGUVERNAMENTALE

În domeniul politicii externe și de securitate comune, precum și într-o serie de alte domenii, cum ar fi cooperarea consolidată, numirile în anumite funcții și revizuirea tratatelor, procedura de luare a Deciziilor este diferită de cea aplicată în mod obișnuit în cadrul procedurii legislative ordinare. Caracteristica predominantă în aceste domenii o constituie rolul mai proeminent al cooperării interguvernamentale. Dificultățile generate de criza datorilor suverane au dus la utilizarea mai frecventă a acestui tip de mecanism decizional, mai ales în cadrul guvernantei economice europene.

TEMEI JURIDIC

Articolele 20, 21-46, 48 și 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE); Articolul 2 alineatul (4), articolul 31, articolul 64 alineatul (3), articolul 81, articolul 89, articolul 103 alineatul (1), articolele 113, 115, 118, 127, 153, articolul 191 alineatul (3), articolul 192, articolul 194 alineatul (2), articolele 215, 218, 220, 221, 312, 329 și 333 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

DESCRIERE

- A.** Procedura de modificare a tratatelor (articolul 48 din TUE)
- Propunere: orice stat membru, Parlamentul sau Comisia;
 - Rolul Comisiei: consultare și participare la conferința interguvernamentală;
 - Rolul Parlamentului: consultare înainte de convocarea conferinței interguvernamentale (Parlamentul participă la aceste conferințe în regim ad-hoc, dar având o influență crescândă: instituția a fost reprezentată, o perioadă de timp, fie de către Președintele său, fie de doi dintre deputați; la ultima conferință interguvernamentală au fost trimiși trei reprezentanți);
 - Rolul Consiliului guvernatorilor Băncii Centrale Europene: consultare în cazul unor modificări instituționale în domeniul monetar;
 - Decizie: acord comun al guvernelor privind modificările aduse tratatelor, modificări care sunt supuse ulterior spre ratificare statelor membre, în conformitate cu normele lor constituționale; în prealabil, este necesară o decizie a Consiliului European, adoptată cu majoritate simplă, privind convocarea sau nu a unei convenții după aprobarea Parlamentului.



B. Procedura de activare a clauzelor-pasarelă

- Consiliul European: ia, cu unanimitate de voturi, o decizie cu privire la utilizarea clauzei pasarelă generale (articolul 48 din TUE) și a clauzei-pasarelă specifice cadrului financiar multianual (articolul 312 din TFUE) și activează respectivele clauze. Oricare dintre parlamentele naționale își poate impune dreptul de veto în ceea ce privește clauza generală;
- Consiliul: poate decide activarea altor clauze-pasarelă, hotărând în unanimitate sau cu majoritatea calificată a voturilor, în funcție de dispozițiile aplicabile din tratat (articolul 31 din TUE, articolele 81, 153, 192 și 333 din TFUE).

C. Procedura de aderare (articolul 49 din TUE)

- Cereri: din partea oricărui stat european care respectă principiile Uniunii (articolul 2 din TUE); notificarea parlamentelor naționale și a Parlamentului European; Consiliul European aprobă condițiile de eligibilitate;
- Rolul Comisiei: consultare; aceasta exercită un rol activ în pregătirea și desfășurarea negocierilor;
- Rolul Parlamentului: aprobare, cu majoritatea absolută a voturilor membrilor săi;
- Decizie: adoptată de către Consiliu, în unanimitate; acordul dintre statele membre ale Uniunii și statul solicitant, prin care se stabilesc condițiile aderării și adaptările necesare, este supus tuturor statelor membre spre ratificare în conformitate cu normele lor constituționale.

D. Procedura de retragere (articolul 50 din TUE)

- Cererea: statul membru în cauză notifică Consiliului European intenția sa, în conformitate cu normele sale constituționale;
- Concluzie: procedura de retragere ia forma unui acord de retragere încheiat de Consiliu după aprobarea Parlamentului, hotărând cu majoritate calificată specială [articolul 238 alineatul (3) litera (b) din TFUE]; majoritatea calificată specială se definește ca fiind egală cu 72 % din membrii Consiliului reprezentând statele membre participante (cu excepția statului în cauză), care reunesc cel puțin 65 % din populația respectivelor state membre.

E. Procedura de sancționare pentru încălcarea gravă și persistentă de către un stat membru a principiilor Uniunii (articolul 7 din TUE)

1. Procedura principală

- Propunere de decizie prin care se constată existența unei încălcări grave și persistente: o treime dintre statele membre sau Comisia;
- Aprobarea Parlamentului: adoptată cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, reprezentând majoritatea membrilor săi [articolul 83 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Parlamentului];
- Decizia prin care se constată existența unei încălcări: adoptată în unanimitate de Consiliul European, fără participarea statului membru în cauză, după ce statul respectiv a fost invitat să-și prezinte observațiile;



- Decizia de a suspenda anumite drepturi ale statului membru în cauză: adoptată de Consiliu cu majoritate calificată (fără participarea statului membru respectiv).
- 2.** Tratatul de la Nisa a completat procedura cu un sistem de măsuri de precauție
- Propunere de decizie motivată prin care se constată existența unui risc clar de încălcare gravă de către un stat membru a principiilor Uniunii: la inițiativa Comisiei, a Parlamentului sau a unei treimi dintre statele membre;
 - Aprobarea Parlamentului: adoptată cu o majoritate de două treimi a voturilor exprimate, reprezentând majoritatea membrilor săi;
 - Decizie: adoptată de Consiliu cu o majoritate de patru cincimi a membrilor săi, după audierea statului membru în cauză. Consiliul poate adresa recomandări statului membru înainte de a lua o astfel de decizie.

F. Procedura de cooperare consolidată

1. Norme generale [articolul 20 din TUE, articolul 329 alineatul (1) din TFUE]

- Propunere: dreptul exclusiv al Comisiei; statele membre care intenționează să stabilească o cooperare consolidată pot adresa Comisiei o solicitare în acest sens;
- Rolul Parlamentului: aprobare;
- Decizie: se adoptă de către Consiliu, hotărând cu majoritate calificată.

2. Cooperarea în domeniul PESCE [articolul 329 alineatul (2) din TFUE]

- Cerere adresată Consiliului de către statele membre în cauză;
- Propunerea este transmisă Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (ÎR), care își dă avizul;
- Informarea Parlamentului;
- Consiliul hotărăște în unanimitate.

Există o procedură similară pentru inițierea unei cooperări structurate în domeniul politicii de apărare, introdusă de Tratatul de la Lisabona ([5.1.2](#)).

G. Procedura de luare a Deciziilor în domeniul afacerilor externe

Tratatul de la Lisabona a eliminat structura bazată pe trei piloni, prevăzută de tratatele anterioare, dar a menținut separarea dintre politica externă și celelalte politici ale UE. Obiectivele și prevederile PESCE fac parte din Tratatul privind Uniunea Europeană. Acestea sunt, în prezent, mai bine formulate și mai coerente decât în tratatele anterioare.

O schimbare instituțională majoră o constituie crearea Biroului Înalțului Reprezentant, care este asistat de un nou Serviciu European de Acțiune Externă și poate propune inițiative în domeniul PESCE. Această politică a fost integrată în cadrul politicilor Uniunii, dar urmează norme și proceduri specifice [articolul 24 alineatul (2) din TUE].

- Propunere: oricare dintre statele membre, ÎR sau Comisia (articolul 22 din TUE);
- Rolul Parlamentului: informat periodic de către Președinție și consultat cu privire la principalele aspecte și la opțiunile fundamentale. În temeiul acordului



interinstituțional privind finanțarea PESC, acest proces de consultare este organizat anual, pe baza unui document elaborat de Consiliu;

- Decizie: Consiliul European sau Consiliul, hotărând în unanimitate. Consiliul European definește prioritățile și interesele strategice ale UE; Consiliul adoptă decizii sau întreprinde acțiuni. ÎR și statele membre pun în practică aceste decizii, utilizând resursele naționale sau cele ale Uniunii. Președintele Consiliului European poate convoca o reuniune extraordinară a Consiliului European în cazul în care evoluțiile de pe plan internațional impun acest lucru.

H. Alte măsuri legislative (a se vedea fișa [2.6.8](#))

Un proces decizional interguvernamental este menținut, de asemenea, într-un număr de domenii specifice, sensibile din punct de vedere politic din politica UE, în special:

- Justiție și Afaceri Interne: măsuri privind cooperarea judiciară în materie penală, cooperarea judiciară (articolul 89 din TFUE);
- Piața internă: restricții privind circulația capitalurilor (articolul 64 alineatul (3) din TFUE), politica în domeniul concurenței (articolul 103 alineatul (1)), măsurile de armonizare fiscală (articolul 113 din TFUE), apropierea legislațiilor care afectează instituirea pieței interne (articolul 115 din TFUE), drepturile de proprietate intelectuală (articolul 118 din TFUE);
- Politica monetară: atribuirea unor sarcini specifice de supraveghere prudențială la BCE (articolul 127 din TFUE);
- Alte domenii de politică, cum ar fi politicile sociale și de ocupare a forței de muncă (articolul 153 din TFUE), energia (articolul 194 alineatul (2) sau mediul (articolul 191 alineatul (3) din TFUE)).

I. Gestionarea crizelor financiare ([2.6.8.](#))

În urma gravelor dificultăți financiare cu care au început să se confrunte unele dintre statele membre în 2010, a fost necesară o intervenție, pentru a le veni în ajutor, sub diverse forme. Unele componente ale pachetului de ajutor sunt gestionate de Uniune, de exemplu Mecanismul european de stabilizare financiară. Cea mai mare parte, în special contribuțiile la Fondul european pentru stabilitate financiară (FESF), este plătită direct de statele membre. FESF este o „entitate cu scop special”, creată în temeiul unui acord interguvernamental încheiat de statele membre ale zonei euro. Prin urmare, a trebuit ca Deciziile necesare adoptării unor astfel de măsuri interguvernamentale să fie luate la nivelul Consiliului European sau al șefilor de stat și de guvern din Eurogrup, inclusiv în ceea ce privește ratificarea de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale. Două motive importante aflate la originea acestei evoluții sunt clauza „no bail-out” (articolul 125 din TFUE) și opoziția anumitor curți constituționale naționale față de transferul către Uniunea Europeană al unor noi competențe financiare și bugetare.

La 25 martie 2011, în conformitate cu procedura simplificată de revizuire a tratatului, Consiliul European a adoptat o modificare a articolului 136 din TFUE (coordonarea politicilor economice), fără a convoca o convenție (Decizia 2011/199/UE a Consiliului European). Aceasta a intrat în vigoare în aprilie 2013, permițând astfel intrarea în



funcțiune a unor mecanisme permanente de prevenire a crizelor, cum este Mecanismul european de stabilitate (MES). La originea acestuia din urmă se află un tratat interguvernamental încheiat de statele membre ale zonei euro, care a intrat în vigoare la 27 septembrie 2012. Printre procedurile de vot din cadrul consiliului director al mecanismului se numără și o „procedură de urgență”, care prevede o majoritate calificată de 85% din voturi în cazul în care Comisia și BCE ajung la concluzia că este necesar să se adopte o decizie urgentă cu privire la asistența financiară. În fine, guvernele statelor membre au elaborat un tratat internațional privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013, după ce douăsprezece părți contractante a căror monedă este euro au depus instrumentele de ratificare.

J. Numiri

- Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, numește președintele, vicepreședintele și pe ceilalți patru membri ai Comitetului executiv ai Băncii Centrale Europene, la recomandarea Consiliului și după consultarea Parlamentului European [articolul 283 alineatul (2) din TFUE];
- Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată și cu acordul președintelui Comisiei, numește Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate [articolul 18 alineatul (1) din TUE]; în calitate de vicepreședinte al Comisiei, ÎR trebuie totuși să fie aprobat de către Parlament în cadrul procedurii de aprobare a Comisiei în ansamblul său;
- Guvernele statelor membre numesc de comun acord judecătorii și avocații generali ai Curții de Justiție a Uniunii Europene și ai Tribunalului (fostul Tribunal de Primă Instanță) [articolul 19 alineatul (2) din TUE];
- Consiliul numește membrii Curții de Conturi prin majoritate calificată, la recomandarea fiecărui stat membru și după consultarea Parlamentului [articolul 286 alineatul (2) din TFUE].

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

În perioada anterioară Conferinței Interguvernamentale din 1996, Parlamentul solicita deja „comunitarizarea” celui de-al doilea și al treilea pilon, astfel încât procedurile de luare a Deciziilor aplicabile în temeiul Tratatului de instituire a Comunității Europene să se aplice și acestora.

În urma eforturilor constante depuse de Parlament în cursul Convenției Europene în vederea integrării foștilor al doilea și al treilea pilon în structura Uniunii (1.1.4), Tratatul de la Lisabona a extins procesul decizional supranațional, incluzând fostul al treilea pilon (justiție și afaceri interne), și a introdus un cadru instituțional coerent pentru politica externă și de securitate, care cuprinde inovații importante, precum numirea pe termen lung a președintelui Consiliului European și funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

În contextul creșterii ponderii componentei interguvernamentale a guvernării economice și bugetare, Parlamentul și-a exercitat rolul care îi revenea în ceea



ce privește asigurarea unei participări adecvate a instituțiilor Uniunii Europene la negocierile privind tratatul internațional menționat la secțiunea I de mai sus.

În februarie 2019, Parlamentul a adoptat o rezoluție referitoare la punerea în aplicare a dispozițiilor tratatului referitoare la cooperarea consolidată^[1], în care a emis recomandări pentru evoluția viitoare a cooperării consolidate. În special, Parlamentul a considerat că este necesară elaborarea unei proceduri de autorizare accelerată a cooperării consolidate în domenii de interes politic înalt, pentru ca cooperarea să poată fi stabilită într-un interval de timp mai scurt decât durata a două președinții consecutive ale Consiliului. De asemenea, Parlamentul a invitat Comisia să propună un regulament care să simplifice și să unifice cadrul juridic relevant pentru o cooperare consolidată.

Eeva Pavy
05/2019

[1] Rezoluția Parlamentului European din 12 februarie 2019 referitoare la punerea în aplicare a dispozițiilor tratatului privind cooperarea consolidată (Texte adoptate, P8_TA(2019)0077).

