

PROCESUL DE ADERARE A ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ: ASPECTE POLITICO-DIPLOMATICE

Cristinel GHEORGHE-AURELIAN

Catedra Istoria Românilor

The article examines the process of accession of joining the European Union of, focusing on political and diplomatic aspects. The discussion highlights the details around the 31 chapters of the Community's Acquis, particularly those relating to law, justice and home affairs, foreign policy and security policy. I also analyzed the basic papers on the implementation of European legislation and the planning process of Romanization Community's legislative Acquis. It is noted that joining the EU involves, involves certain operations that need to be strictly observed.

Din anul 2004, când au aderat alte 10 state europene, Uniunea Europeană este cel mai important centru economic, comercial, financiar, valutar și cultural din lume. Aderarea României la Uniunea Europeană (UE) a avut loc pe 1 ianuarie 2007. Aderarea este semnificativă prin faptul că ea s-a produs în anul 2007 când Uniunea Europeană a atins „vârsta de aur” – această comunitate având la bază documentele/acordurile semnate la Roma pe 25 martie 1957 de cele șase state fondatoare: Italia, Germania, Franța, Olanda, Belgia, Luxemburg.

România este prima țară din Europa Centrală și de Est care a stabilit relații oficiale cu Comunitatea Europeană. Cele două părți au semnat Acordul prin care, în 1974, România a fost inclusă în Sistemul Generalizat de Preferințe, iar în 1980 – Acordul asupra Produselor Industriale.

Relațiile diplomatice ale României cu Uniunea Europeană datează, însă, din 1990. În 1993 a fost semnat Acordul de asociere a României la Uniunea Europeană [1], intrat în vigoare la 1 februarie 1995, document care a perfectat cadrul juridic și instituțional al raporturilor româno-comunitare.

Pe 22 iunie 1995, România a depus cererea de a deveni membru al Uniunii Europene. După doi ani, în iulie 1997, Comisia Europeană a publicat „Opinia asupra cererii României de a deveni membru al Uniunii Europene”, iar în anul următor a fost redactat un „Raport periodic privind progresele înregistrate de România în vederea aderării”. În cel de-al doilea „Raport periodic” asupra României, publicat în octombrie 1999, Comisia a recomandat începerea negocierilor cu România, în anumite condiții, printre care îmbunătățirea situației copiilor instituționalizați și elaborarea unei strategii economice pe termen mediu. Rapoartele periodice au fost redactate și publicate, ulterior, anual.

După decizia Consiliului European din decembrie 1999 de la Summit-ul de la Helsinki, negocierile pentru aderare cu România au început în februarie 2000, concomitent cu negocierile cu Malta, Lituania, Letonia și Bulgaria. Pentru a sprijini România în eforturile de pregătire în vederea aderării la Uniunea Europeană, Comisia Europeană a elaborat în 2002 „Foaie de parcurs pentru Bulgaria și România – Comunicare a Comisiei către Consiliul și Parlamentul European”.

Din iunie 2003 negocierile de aderare au fost purtate în cadrul a 31 de capitole de negocieri care au rezultat ca urmare a divizării (din rațiuni metodologice) a Acquis-ului comunitar. Cele 31 de capitole de negocieri în care a fost structurat Acquis-ul comunitar sunt următoarele: Cap.1 – Libera circulație a mărfurilor; Cap.2 – Libera circulație a persoanelor; Cap.3 - Libera circulație a serviciilor; Cap.4 – Libera circulație a capitalului; Cap.5 – Dreptul societăților comerciale; Cap.6 – Politica în domeniul concurenței; Cap.7 – Agricultură; Cap.8 – Pescuitul; Cap.9 – Politica în domeniul transporturilor; Cap.10 – Impozitare; Cap.11 – Uniunea economică și monetară; Cap.12 – Statistică; Cap.13 – Politici sociale și ocuparea forței de muncă; Cap.14 – Energie; Cap.15 - Politică industrială; Cap.16 – Întreprinderi mici și mijlocii; Cap.17 – Știință și cercetare; Cap.19 – Telecomunicații și tehnologia informațiilor; Cap.20 – Cultură și politică în domeniul audiovizualului; Cap.21 – Politică regională și coordonarea instrumentelor structurale; Cap.22 – Protecția mediului înconjurător; Cap.23 – Protecția consumatorilor și a sănătății; Cap.24 – Justiție și afaceri interne; Cap.25 – Uniune vamală; Cap.26 – Relații externe; Cap.27 – Politică externă și de securitate comună; Cap.28 – Control financiar; Cap.29 – Dispoziții financiare și bugetare; Cap.30 – Instituții; Cap.31 – Diverse.

Procedura de derulare a negocierilor a fost stabilită în 1998. În vederea purtării negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană, autoritățile naționale au trebuit să întocmească și să transmită Consiliului Uniunii Europene un document de poziție corespunzător fiecărui capitol de negociere.

Răspunsul Uniunii Europene la documentele de poziție ale României (prin organismul său cel mai reprezentativ: Consiliul Uniunii Europene) a fost unul pozitiv, întocmit prin poziții comune. În acest sens, Comisia Europeană a evaluat progresele României în adoptarea Acquis-ului și a întocmit documentele comune de poziție de negociere pentru statele membre.

Închiderea negocierilor pentru capitolele Politica externă și de securitate comună și Justiție și afaceri interne a avut loc într-un context internațional deosebit: pe de o parte, amenințările tot mai vădite reprezentate de terorismul internațional [2] și migrația ilegală¹, pe de altă parte, rezistența unor state membre la aderarea României la Uniunea Europeană².

Pentru capitolele care acopereau Politica externă și de Securitate Comună și cooperarea în domeniul Justiției și al afacerilor interne, Președinția Consiliului de Miniștri a fost cea care, în strânsă legătură cu statele membre și Comisia Europeană, a propus pozițiile comune.

Pozițiile comune de negocieri au fost aprobate în unanimitate de către statele membre, iar Președinția Consiliului de Miniștri, care a fost deținută de statele membre prin rotație, la fiecare șase luni, a anunțat pozițiile de negociere agreeate de statele membre și a prezidat sesiunile de negociere la nivelul miniștrilor sau al adjuncților acestora.

Adică, baza tratativelor de aderare a fost reprezentată de documentul de poziție al României împreună cu poziția comună a Uniunii Europene. Poziția României putea fi acceptată sau se putea cere să și-o modifice în anumite privințe. În acest ultim caz, a rămas ca România să adopte și să transmită Uniunii Europene noul document de poziție pentru acel capitol, modificat în conformitate cu solicitările primite și cu interesele și posibilitățile proprii.

La negocierile de aderare au participat Comisia Europeană (în calitate de reprezentant al statelor membre) și reprezentanții României. Din partea României, Guvernul a stabilit ca instituțiile pentru coordonarea procesului de negociere să fie Ministerul Integrării Europene (prin Ministrul Integrării Europene) și Delegația de Negociere a Aderării României la Uniunea Europeană (condusă de un Ministru-Delegat, care îndeplinește funcția de Negociator-șef). Pentru Negociatorul-șef s-a stabilit că acesta conduce procesul de negocieri, coordonează elaborarea documentelor de poziție și urmărește progresele făcute de România în punerea în practică a acquis-ului comunitar. Ministrul Integrării Europene este responsabil pentru coordonarea tuturor activităților de integrare europeană, precum și pentru gestionarea asistenței financiare și tehnice puse la dispoziția României în procesul de aderare. De asemenea, în desfășurarea negocierilor, pentru fiecare domeniu în parte din acquis-ul comunitar existau „delegații de sector”, care au fost formate din reprezentanți ai diferitelor ministere sau ai alte instituții cu atribuții în domeniu. Una dintre condițiile necesare pentru ca România să adere la Uniunea Europeană a fost să adopte și să pună în practică legislația europeană (denumită quis comunitar), împărțită în 31 de domenii, care au făcut obiectul așa-numitelor capitole de negociere.

Fiecare capitol a fost deschis pentru negociere în momentul în care Uniunea Europeană a considerat că România a ajuns la un nivel minim de adoptare a legislației europene din domeniu. Procesul de negociere se referea la adoptarea de către România a unor reglementări similare celor europene și prezentarea unui program detaliat al adoptării întregului acquis din domeniu.

În vederea realizării procesului de aderare a României la UE, autoritățile naționale trebuiau să întocmească și să transmită Consiliului UE câte un document poziție corespunzător fiecărui capitol de negociere. Prin Documentele de poziție, România a prezentat stadiul atins în domeniul adoptării și punerii în practică a legislației europene, precum și calendarul continuării procesului de Româniezare legislativă cu acquis-ul comunitar. Tot prin documentele de poziție, România putea cere „perioade de tranziție” (amânarea pentru o perioadă limitată a licării unei anumite prevederi) sau „derogări” (nepunerea în practică a anumite reglementări pe teritoriul României), pe care apoi le negocia cu Uniunea Europeană.

Documentelor de poziție ale României s-a răspuns de către Uniunea Europeană prin poziții comune. În acest sens, Comisia Europeană a realizat „screening-ul” (evaluarea progreselor României în adoptarea acquis-ului) și a întocmit documentele de poziție comune după consultarea statelor membre, urmând apoi a fi adoptate de către Consiliul Uniunii Europene. Acesta putea decide închiderea provizorie a negocierilor pe capitolul res-

¹ Conform Programului de la Haga – o problemă actuală extrem de serioasă. (The Hague Programme for strengthening freedom, security and justice in the European Union as approved by the European Council at its meeting on 5 November 2004).

² Republica Austria, în special, datorită poziției geografice de prim stat Schengen și stat de tranzit pentru cetățenii care doreau să ajungă în Occident.

pectiv sau, în cazul în care considera că este necesar, putea să solicite informații suplimentare sau clarificări din partea țărilor candidate.

După ce se ajungea la o poziție comună din partea Uniunii Europene și a României, capitolul era considerat a fi închis provizoriu, aceasta reprezentând o confirmare a faptului că angajamentele făcute cu privire la armonizarea legislației în domeniu sunt considerate realizabile. Nici un capitol de negociere nu era considerat a fi definitiv închis până în momentul în care toate cele 31 de capitole au fost finalizate.

Conform aspectelor procedurale ale negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană, rezultatele negocierilor urmau a fi incluse într-un proiect de tratat de aderare, elaborat de Comisia Europeană în colaborare cu viitorul stat membru. Acest document trebuia să fie supus spre adoptare Consiliului UE și spre avizare Parlamentului European. După semnare, tratatul de aderare trebuia ratificat de toate statele membre, precum și de țara candidată.

În primul semestru al anului 2000, pe durata președinției portugheze a UE, România a deschis și a închis provizoriu cinci capitole: Capitolul 16 – Întreprinderi mici și mijlocii, Capitolul 17 – Știință și cercetare, Capitolul 18 – Educație, formare profesională și tineret, Capitolul 26 – Relații externe, Capitolul 27 – Politica externă și de securitate comună (PESC).

În cadrul celei de a doua reuniuni a Conferinței de aderare la nivel ministerial, care a avut loc la 14 iunie 2000, România a arătat ca este pregătită să înceapă negocieri pentru încă opt capitole. Consiliul UE, la propunerea Comisiei Europene, a decis însă deschiderea a numai patru capitole de negociere cu România, în cursul președinției franceze: Capitolul 6 – Concurență, Capitolul 12 – Statistică, Capitolul 19 – Telecomunicații și tehnologia informației și Capitolul 20 – Cultura și politica în domeniul audio-vizualului.

Dintre cele patru capitole de negociere numai Capitolul 12 – Statistică a fost provizoriu închis, pentru celelalte trei capitole fiind solicitate informații suplimentare din partea autorităților române. Astfel, în anul 2000, România a deschis negocierile pentru 9 capitole care vizează și a închis provizoriu negocierile pentru 6 capitole.

Începând cu anul 2000, România a urmărit accelerarea și intensificarea pregătirilor pentru aderarea la Uniunea Europeană prin înființarea Ministerului Integrării Europene și a Delegației Naționale pentru negocierea procesului de aderare a României la UE [3]. Delegația Națională era formată din delegațiile sectoriale corespunzătoare fiecărui capitol de negociere, copreședinții acestora și adjuncții șefului delegației naționale. La rândul lor, delegațiile sectoriale erau formate din reprezentanți ai ministerelor și ai celorlalte instituții ale administrației publice centrale cu responsabilități în transpunerea și implementarea acquis-ului din domeniul respectiv.

Noua strategie de negociere a aderării României la Uniunea Europeană s-a bazat, în mod special, pe abordarea globală a procesului de negociere. Accentul s-a deplasat de la capitolele așa-zise „ușoare” (Relații externe; Statistică; Educație, Formare profesională și tineret; Politica externă și de securitate comună) pe capitolele cu impact economic și social.

Pregătirile negocierilor au fost orientate către capitolele esențiale, legate de cele patru libertăți fundamentale (libera circulație a persoanelor, a mărfurilor, a serviciilor și a capitalurilor), capitole care nu au fost abordate până la sfârșitul anului 2000. De asemenea, au fost discutate capitole foarte dificile, precum Protecția mediului, Agricultură, Politici regionale, Control financiar și Prevederi financiar bugetare.

Noua abordare strategică și instituțională a permis o avansare substanțială în pregătirea negocierilor. Astfel, în anul 2001, România a elaborat și a trimis oficial Uniunii Europene un număr de 31 de documente de poziție (17 documente de poziție, 8 documente de poziție complementare, 4 documente de poziție revizuite și 2 documente referitoare la acquis – pentru 2000). Până la sfârșitul anului 2001, au fost comunicate oficial Uniunii Europene documentele de poziție pentru toate cele 29 de capitole de negociere.

Pe parcursul anului 2001 au fost deschise negocierile pentru 8 capitole (Capitolul 4 – Libera circulație a capitalului, Capitolul 5 – Dreptul societăților comerciale, Capitolul 8 – Pescuitul, Capitolul 9 – Politica în domeniul transporturilor, Capitolul 10 – Impozitarea, Capitolul 13 – Politica regională și ocuparea forței de muncă, Capitolul 23 – Protecția consumatorului și a sănătății, Capitolul 25 – Uniunea Vamală) și au fost închise provizoriu negocierile pentru 3 capitole (Capitolul 8 – Pescuitul, Capitolul 23 – Protecția consumatorului și a sănătății, Capitolul 5 – Dreptul societăților comerciale). Pe parcursul anului 2001 au mai fost închise provizoriu: Capitolul 7 – Agricultură, Capitolul 29 – Prevederi financiare și bugetare. Capitolul 14 – Energia, Capitolul 3 – Libera circulație a serviciilor, Capitolul 21 – Politica regională, Capitolul 22 – Protecția mediului. Capitolul 31 – Diverse. Astfel, la sfârșitul anului 2001, fuseseră deschise negocierile pentru 17 capitole de negociere, dintre care 9 capitole au fost provizoriu închise.

Pentru anul 2002, principalul obiectiv al negocierilor a fost deschiderea tuturor capitolelor de negociere, închiderea provizorie a cât mai multe dintre acestea, bazată pe avansul pregătirilor de aderare, precum și îndeplinirea angajamentelor asumate în negocieri.

În consecință, 13 capitole de negociere (Capitolul 1 – Libera circulație a mărfurilor, Capitolul 2 – Libera circulație a persoanelor, Capitolul 3 – Libera circulație a serviciilor, Capitolul 7 – Agricultură, Capitolul 11 – Uniunea economică și monetară, Capitolul 14 – Energia, Capitolul 15 – Politica Industrială, Capitolul 21 – Politica regională, Capitolul 22 – Protecția mediului, Capitolul 24 – Justiție și afaceri interne, Capitolul 28 – Control financiar, Capitolul 29 – Prevederi financiare și bugetare și Capitolul 30 – Instituții) au fost deschise în cadrul Conferințelor de Aderare Interguvernamentale, 7 capitole fiind închise provizoriu (Capitolul 11 – Uniunea economică și monetară, Capitolul 13 – Politici sociale și ocuparea forței de muncă, Capitolul 15 – Politica Industrială, Capitolul 19 – Telecomunicații și tehnologia informației, Capitolul 20 – Cultura și politica în domeniul Audiovizualului).

În aprilie 2003 a fost închis provizoriu Capitolul 4 – Libera circulație a Spitalului, iar în luna iunie, a aceluiași an, au mai fost închise provizoriu Capitolul 1 – Libera circulație a mărfurilor și Capitolul 10 – Impozitarea. Tot în 2003, în luna decembrie, la Bruxelles, au fost închise provizoriu Capitolul 2 – Libera circulație a persoanelor, Capitolul 9 – Politica în domeniul transporturilor și Capitolul 28 – Controlul financiar.

România a finalizat negocierile de aderare, prin închiderea ultimelor două capitole de negociere: Capitolul 6 – Concurență și Capitolul 24 – Justiție și afaceri interne. Închiderea celor două capitole a avut loc cu ocazia desfășurării Conferinței de aderare a României la UE, care a avut loc la Bruxelles, în seara zilei de 8 decembrie 2004, confirmându-se totodată, în cadrul Consiliului European de la Bruxelles, calendarul de aderare [4]. Rezultatul negocierilor este precizat în Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană.

În același timp, României i se recomandă să continue reformele și să implementeze angajamentele asumate în negocieri referitoare la acquis-ul comunitar, în special în ceea ce privește justiția și afacerile interne, politica în domeniul concurenței și a mediului. De asemenea, se declară că Uniunea Europeană va continua monitorizarea pregătirilor de aderare și consideră că România va fi capabilă să-și asume obligațiile de membru de la 1 ianuarie 2007.

La 13 aprilie 2005, România a primit avizul conform al Parlamentului European, urmând ca semnarea Tratatului de Aderare să aibă loc la 25 aprilie 2005.

Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană este comun cu Tratatul de aderare a Bulgariei și a fost elaborat pe baza acelorași principii și după aceeași metodă de lucru, utilizate la redactarea Tratatului de aderare a cele zece state noi care au aderat la 1 mai 2004.

Spre deosebire de acestea, în cazul României și Bulgariei, prin Tratatul de aderare se prevede și posibilitatea aderării la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, dacă acesta ar fi fost ratificat de către toate statele membre, până la data aderării efective a României și a Bulgariei. Ca rezultat, având în vedere faptul că Tratatul de aderare a României și a Bulgariei trebuia să conțină și adaptările necesare, aduse Tratatului de instituire a Constituției pentru Europa, s-au redactat, în paralel, un Act de aderare și un Protocol de aderare.

În Tratatul de aderare se prevede intrarea în vigoare alternativă a Actului și a Protocolului, în dependență de valabilitatea Tratatului de instituire a Constituției pentru Europa. Astfel, în cazul în care acest Tratat ar fi fost aplicat înaintea aderării României și Bulgariei (1 ianuarie 2007), ar fi intrat direct în vigoare Protocolul de aderare. Având în vedere că Tratatul Constituțional nu a intrat în vigoare înainte de data „intrării” României și Bulgariei în Uniunea Europeană, la momentul aderării acestora a fost stipulat Actul de aderare.

Actul de aderare cuprinde modificările aduse prin intrarea României și Bulgariei în Uniunea Europeană tratatelor constitutive aplicate în prezent: Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) și Tratatul de instituire a Comunității Europene a energiei atomice (CEE/ EURATOM). Protocolul de aderare adaptează Tratatul Constituțional pentru a face posibilă aderarea României și Bulgariei la acest document. Actul și Protocolul au, în principiu, conținut identic (diferă doar referirea la textele din Instituția Europeană, respectiv Tratatul instituind Comunitatea Europeană și Tratatul privind Uniunea Europeană).

Tratatul de aderare a României și a Bulgariei la Uniunea Europeană cuprinde părțile generale, alcătuite din Tratatul de aderare și Actul de aderare, respectiv Protocolul de aderare; Anexele și Declarațiile.

Tratatul de aderare propriu-zis (care cuprinde șase articole) include aderarea României și a Bulgariei la Uniunea Europeană, precum și faptul că prin aderare cele două state devin parte la Tratatul de instituire a Constituției pentru Europa, în condițiile reglementate prin Protocolul anexat la acest Tratat.

De asemenea, se precizează data la care Tratatul de aderare va intra în vigoare (data aderării), precum și faptul că acesta trebuie ratificat de părțile contractante, conform procedurilor interne. Instrumentele de ratificare trebuiau depuse până la 31 decembrie 2006.

Conform clauzei finale, dacă unul dintre cele două state care aderă nu depune instrumentul de ratificare până la această dată, Tratatul va intra în vigoare pentru celălalt stat, Consiliul urmând să adopte ajustările necesare Protocolului de aderare sau, după caz, Actului de aderare.

Aderând la Uniunea Europeană, România și-a asumat anumite obligațiuni care trebuie strict respectate față de comunitatea europeană, fapt care ce își găsește reflectare în activitatea practică a statului și a instituțiilor acestuia.

Referințe:

1. Acordul European instituind o asociere între România, pe de o parte și Comunitățile Europene și statele membre, pe de altă parte, a fost ratificat prin Legea nr. 20/1993 // Monitorul Oficial al României. - Nr.073, 4 decembrie, 1991, p.5-12.
2. Ionuș Cristian. Procesul de integrare a României în Uniunea Europeană din perspectiva afacerilor interne // Revista Națională de Drept. Chișinău, nr.3, 2007, p.66.
3. Vătăman D., David I. România și Uniunea Europeană: istorie și actualitate. București: Pro Universitaria, 2008, p.142.
4. Arhiva Integrare Europeană, pe www.mdlpl.ro – siteul oficial al Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, care a fost înființat prin reorganizarea Ministerului Integrării Europene.

Prezentat la 01.12.2010