



UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI, CLUJ-NAPOCA
*CENTRUL DE FORMARE CONTINUĂ, ÎNVĂȚĂMÂNT LA DISTANȚĂ ȘI
CU FRECVENȚĂ REDUSĂ*

*FACULTATEA DE ȘTIINȚE POLITICE, ADMINISTRATIVE ȘI ALE COMUNICĂRII
SPECIALIZAREA: ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ*

UNIUNEA EUROPEANĂ: MECANISME ȘI INSTITUȚII

**Suport de curs
anul III, semestrul I**

**Prof. univ. dr. Dacian Cosmin Dragoș
Lect. univ. dr. Raluca Suci**

**Cluj-Napoca
2020**

INFORMAȚII GENERALE:

1.1. Date de contact ale titularului de curs:

Lector univ. dr. Raluca Suci
Birou: Departamentul de Administrație și
Management Public, sala 108, str. Minerilor,
nr. 85, Cluj-Napoca
E-mail: raluca.suciu@fspac.ro

Date de identificare curs și contact tutori:

Uniunea Europeană: mecanisme și instituții,
ULR2623, 4 credite
Anul III sem. I
Tipul cursului: obligatoriu
Tutori: Raluca Suci, lector univ. dr.

1.2. CONDIȚIONĂRI ȘI CUNOȘTINȚE PREALABILE

Înscrierea la cursul „Uniunea Europeană: mecanisme și instituții” nu este condiționată de parcurgerea în prealabil a unui alt curs din planul de învățământ al specializării Administrație Publică. Considerăm, însă, ca fiind necesare cunoștințele dobândite în cadrul cursurilor de Sistem constituțional și instituții politice în România, Introducere în științe politice și Drept administrativ, pentru a facilita înțelegerea materiei de față.

1.3. DESCRIEREA CURSULUI

Abordarea cursului „Uniunea Europeană: mecanisme și instituții” este una interdisciplinară, cu accent pe elementele de drept european, însă cu referiri și trimiteri la istoricul și evoluția Comunităților Europene, la teoriile relațiilor internaționale sau teoriile economice care facilitează înțelegerea conceptelor de drept european și a Uniunii Europene așa cum este astăzi. Cursul este structurat în trei module. O primă parte prezintă evoluția istorică a Comunităților Europene, principalele momente care au marcat procesul de integrare europeană până în prezent, documentele fundamentale pentru construcția europeană – tratatele institutive și modificatoare – precum și contextul politic, economic, social care a marcat forma și dinamica procesului de integrare europeană. Al doilea modul tratează sistemul instituțional al UE: sunt analizate cele șapte instituții UE precum și principalele agenții UE, cu accent pe înțelegerea rolului fiecăreia în cadrul sistemului instituțional și a contextului mai larg în care interacționează. Al treilea modul prezintă elemente fundamentale de drept european (definire, caracteristici, distincție față de dreptul internațional public, relația cu dreptul statelor membre) și sunt analizate pe larg sursele dreptului european (regulament, directivă, decizie, etc.).

1.4. FORMATUL ȘI TIPUL ACTIVITĂȚILOR IMPLICATE DE CURS

Cursul se va desfășura sub forma a două întâlniri pentru activități asistate, acestea fiind întâlniri față în față ale studenților cu tutorii sau coordonatorul disciplinei, întâlniri care vor avea loc la date prestabilite și comunicate studenților prin secretariatul I.D. În cadrul acestor întâlniri, timpul pentru activitatea didactică va fi dedicat în primul rând pentru activități de predare, de prezentare, explicare, relaționare a conceptelor principale din cadrul cursului. Apoi, în egală măsură, este importantă interacțiunea cu studenții, pe care îi sfătuim să parcurgă (măcar pentru cea de-a doua întâlnire) cel puțin suportul de curs și să solicite explicarea aspectelor materiei pentru care au întâmpinat dificultăți de înțelegere. Deși prezența nu este obligatorie, studenții sunt sfătuiți să participe la aceste întâlniri directe deoarece astfel au posibilitatea de a cere informații suplimentare și de a interacționa în mod direct cu cadrul didactic, lămuririle și explicațiile fiind în mod evident mult mai complexe și mai complete decât în cazul comunicării prin email. Studenții au libertate și responsabilitate totală în privința modului în care își gestionează parcurgerea și însușirea conceptelor de bază cuprinse în suportul de curs, însă sunt informați prin intermediul cursului și la întâlnirile pentru activități asistate asupra gradului de dificultate al cursului, a faptului că disciplina presupune relaționarea unor cunoștințe anterioare cu cele noi prezentate iar studenții care nu stăpânesc la un nivel suficient conceptele respective vor trebui să le reia singuri, eventual solicitând indicații bibliografice tutorei. La finalul fiecărui modul există câteva întrebări de autoevaluare care le vor permite studenților să aprecieze care este nivelul lor de pregătire raportat la cerințele cursului.

1.5. MATERIALE ȘI INSTRUMENTE NECESARE PENTRU CURS

Pentru o activitate optimă în cadrul acestui curs aveți nevoie de:

- suportul de curs în format listat sau electronic;
- acces la un calculator conectat la internet, pentru a putea comunica cu tutorele în cazul în care se întâmpină dificultăți în parcurgerea materiei, respectiv acces la platforma de e-learning a FSPAC;
- adresă de email comunicată secretariatului I.D. pentru a facilita comunicarea în caz de nevoie.

1.6. POLITICA DE EVALUARE ȘI NOTARE

Evaluarea finală se face pe baza examenului scris, cu întrebări deschise (studenții trebuind să răspundă în scris cerinței, fără a le fi prezentate variante de răspuns) și întrebări de tip grilă. În evaluarea răspunsurilor se vor puncta numai răspunsurile care sunt în concordanță cu cerința și se vor depuncta confuziile majore, care denotă necunoșterea materiei precum și greșelile repetate de ortografie și exprimare. Depunctarea studentului pentru motivele enunțate mai sus nu poate depăși trei puncte.

Studenții care se prezintă la examen pentru mărirea notei și nu obțin o notă mai mare sau obțin o notă mai mică în urma reexaminării rămân cu nota mai mare (prima notă).

1.7. CALENDARUL CURSULUI ȘI STRUCTURAREA MATERIALULUI

Cursul este structurat pe trei module, fiecare modul abordând o temă relevantă pentru procesul de integrare europeană. Fiecare modul este compus la rândul său din două unități de învățare distincte.

Acestea sunt organizate după cum urmează:

- Modulul I – conține două unități de învățare – Unitatea 1: Istoricul și evoluția Comunităților Europene; Unitatea 2: Unirea Europeană.
- Modulul II – conține două unități de învățare – Unitatea 1: Sistemul instituțional al Uniunii Europene; Unitatea 2: Funcționarea instituțiilor și organelor UE.
- Modulul III - conține două unități de învățare – Unitatea 1: Dreptul european; Unitatea 2: Elemente de contencios european.

Toate temele prezentate mai sus sunt obligatorii de parcurs pentru promovarea disciplinei. Evaluarea prin examen scris va cuprinde întrebări din întregul suport de curs.

La prima întâlnire directă cu studenții se vor aborda primul modul și din cel de-al doilea modul unitatea 1, iar în cadrul celei de-a doua întâlniri se vor discuta modulul II, unitatea 2 și modulul III. Tot la a doua întâlnire se va realiza o schemă recapitulativă pentru pregătirea examenului final.

1.8. ELEMENTE DE DEONTOLOGIE ACADEMICĂ

La examenul final sau pentru lucrările elaborate pe parcurs copiatul din orice sursă sau prin orice modalitate (frauda academică) se penalizează cu acordarea notei 1 ca notă finală și convocarea comisiei de etică a facultății.

Plagiatul și alte forme de fraudă academică se sancționează conform Codului Etic al studenților FSPAC accesibil la adresa: <https://fspac.ubbcluj.ro/ro/resurse/administrative/regulamente>.

1.9. STUDENȚI CU DIZABILITĂȚI

Pentru studenții cu dizabilități motorii vom face aranjamentele necesare în vederea desfășurării întâlnirilor de predare, a consultațiilor și a examenului final într-o sală care să le fie ușor accesibilă. Pentru orice alte solicitări contactați prin e-mail titularul disciplinei. Studenții cu alte tipuri de dizabilități sunt rugați să ne contacteze pentru a putea discuta și identifica modul în care cursul și activitățile de învățare/predare pot fi structurate astfel încât să răspundă nevoilor lor.

MODULUL I - ISTORICUL FORMĂRII COMUNITĂȚILOR EUROPENE ȘI A UNIUNII EUROPENE

Scop: clarificarea contextului istoric în care au fost create Comunitățile Europene, explicarea evoluției procesului de integrare europeană prin prezentarea principalelor momente care au marcat acest proces.

Obiective specifice:

- prezentarea principalelor momente istorice care au contribuit la formarea Comunităților, și ulterior a Uniunii Europene;
- punctarea importanței fiecărui tratat comunitar în dezvoltarea și adâncirea integrării europene;
- discutarea ipotezelor care se prefigurează în ceea ce privește viitorul Uniunii Europene;
- familiarizarea studenților cu abordarea comparată în studiul modelelor de organizare în relațiile internaționale.

Deprinderi, competențe: după parcurgerea acestui modul, participarea la activitățile asistate și soluționarea chestionarului de autoevaluare toți studenții ar trebui să poată:

- să descrie corect, în cuvinte proprii și în linii generale, contextul istoric care a determinat statele fondatoare ale Comunităților să își integreze economiile imediat după cel de-al Doilea Război Mondial;
- să dețină capacitatea de sintetizare a factorilor care au favorizat acest proces, precum și a celor care au dus la stagnarea integrării în anumite perioade;
- să cunoască mecanismele și instrumentele care au avansat procesul de integrare la ceea ce astăzi este Uniunea Europeană.
- să prezinte scenariile care se prefigurează pentru evoluția viitoare a Uniunii Europene, din perspectiva ultimului val de lărgire a acesteia la 28 de state membre și a unor viitoare extinderi.

Cunoștințe care ar trebui reactualizate:

Pentru că este vorba despre un prim modul, trebuie reactualizate cunoștințe dobândite în cadrul unor cursuri precedente. Este vorba în primul rând despre concepte precum „stat național”, „suveranitate”, „tratat internațional” (Drept constituțional), „cooperare internațională”, „organizație internațională” (Introducere în științe politice).

Schema logică a modulului

Cooperare internațională - interguvernamentalism → organizații internaționale: N.A.T.O.,
O.N.U., O.E.C.D.

- supranaționalism → Comunitățile Europene: CECO, CEE, CEEA.

Comunitățile Europene:

- tratatele institutive – 1951 Tratatul de la Paris
 - 1957 Tratatul de la Roma
- tratatele modificatoare
 - 1965 Tratatul de la Bruxelles privind fuziunea executivelor
 - 1986 Actul Unic European
 - 1992 Tratatul de la Maastricht
 - 1997 Tratatul de la Amsterdam
 - 2001 Tratatul de la Nisa
 - 2007 Tratatul de la Lisabona (intrat în vigoare la 1 dec. 2009)

UNITATEA 1 - ISTORICUL FORMĂRII COMUNITĂȚILOR EUROPENE ȘI A UNIUNII EUROPENE

1. Sfârșitul celui de-al doilea război mondial¹. Planul Marshall și teama de comunism. Problema germană.

Finalul celui de-al doilea război mondial a găsit Europa devastată, divizată între două grupe de interese: cele ale S.U.A., care doreau impulsivizarea țărilor din vest spre o revenire rapidă, menită a stopa expansiunea comunismului sovietic, și interesele U.R.S.S., care dorea extinderea influenței sale și în vestul Europei.

Aceste două surse de presiune au determinat coalizarea Europei occidentale, pe de o parte pentru a face față dominației crescânde a Uniunii Sovietice manifestate cu pregnanță în estul Europei², iar pe de altă parte pentru a contracara o întărire prea mare a influenței americane în zona europeană.

Pe de altă parte, relațiile postbelice dintre țările europene nu puteau să nu fie influențate de preocuparea, justificată de altfel, de a preveni orice posibilitate ca Germania să provoace un alt război.

Două soluții erau posibile din acest punct de vedere: divizarea Germaniei, realizată deja, să fie dublată de o înapoiere economică a Germaniei de Vest, în așa fel încât potențialul său militar să fie compromis definitiv, sau, dimpotrivă, dezvoltarea ei economică să fie impulsivizată, pentru a rezista expansiunii comunismului.

Evident că cea de-a doua soluție a fost preferată, ea fiind de altfel și în concordanță cu filosofia occidentală. Trebuia asigurată însă o legătură foarte puternică, o interdependență economică și militară între Germania și celelalte țări vestice, astfel ca un nou război să fie imposibil de declanșat.

Dorința S.U.A. de a reînarma Germania de Vest în vederea alăturării acesteia la efortul comun european de rezistență împotriva comunismului nu convenea însă Franței, care se opunea unei reînarmări necontrolate a Germaniei și dorea să păstreze tutela internațională asupra regiunilor Saar și Ruhr, “leagănul” siderurgiei germane.

2. Primele organizații europene: abordarea interguvernamentală.

Ideea reconcilierii franco-germane și a unității europene a avut susținători marcanti încă din primii ani de după război. Astfel, Churchill îndemna în 1946 Franța și Germania să construiască “Statele Unite ale Europei”³. După cum se observă, era o sugestie care nu includea Marea Britanie, fidelă S.U.A și izolării ei insulare⁴.

¹ “Catalizatorul” integrării europene a fost, într-o abordare mai mult sau mai puțin simplistă și simbolică, nimeni altul decât Adolf Hitler, care, izbutind să reunească prin forța armată majoritatea statelor care în prezent formează Uniunea Europeană, a distrus încrederea în sine a statelor naționale recreate după 1945 – Dick Leonard, *Guide to the European Union*, The Economist Newspaper Ltd, 1998, p.11 (versiunea în limba română a fost publicată la Editura Teora în 2001).

În 1948, U.R.S.S. și-a impus dominația cu forța în Cehoslovacia (“lovitura de la Praga”), stârnind îngrijorare în vestul Europei.

³ Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels, *L'Europe de A à Z – guide de l'intégration européenne*, Ed. Office de publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997, p.8; Gilles Ferreol (coordonator), Yves Jean Beloeil- Benoist, Marc Blanquet, Dominique Breillat, Noël Flageul, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Ed. Armand Colin, Paris, 2000, în limba română la Ed. Polirom, 2001, p.62; Ovidiu Ținca, *Drept comunitar general*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1999, p.3; Nicolae Păun, Adrian Ciprian Păun, *Istoria construcției europene*, vol I, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj Napoca, 2000, p.22; Alina Profiroiu, Marius Profiroiu, *Introducere în realitățile europene*, Editura Economică, 1999, p.13; Octav Bibere, *Uniunea Europeană între virtual și real*, Editura ALL, 1999, p.11.

⁴ Philippe Moreau Defarges, *Les Institutions européennes*, 6^e edition, Armand Colin, Paris, 2002, versiunea tradusă în limba română - Editura Armacord, Timișoara, 2002, p.16

Unitatea Europei a fost, de asemenea, susținută de Aristide Briand (1929) iar la Conferința de la Haga, din 1948, care a pus bazele Consiliului Europei, de Alcide de Gasperi, Paul Henry Spaak, Salvador de Madariaga y Rojo⁵.

Primele încercări de cooperare economică și militară între statele Europei occidentale sunt marcate însă de principiile abordării interguvernamentale, care în esență relevă dorința statelor de a-și păstra neatinsă suveranitatea în cursul procesului de cooperare.

Abordarea interguvernamentală este profund opusă celei comunitare, așa cum vom vedea în cursul acestei secțiuni: în interguvernamentalitate nu există transfer de competențe, statele implicate fiind angajate doar pe calea cooperării, concertării eforturilor, iar decizia este luată prin consens, neavând forță juridică sau obligativitate⁶.

● **Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (O.E.C.D.)**

În 1948 ia naștere Organizația Europeană de Cooperare Economică (O.E.C.E), menită a gestiona și distribui între statele membre ajutoarele destinate reconstrucției, acordate de S.U.A. prin planul Marshall⁷. După încheierea programului de ajutor în 1952, organizația a continuat să existe ca spațiu de promovare a unui comerț liber între țările membre, a primit ca membri și alte state dezvoltate din punct de vedere economic din lumea necomunistă, și s-a transformat în 1961 în ceea ce astăzi poartă denumirea de *Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică* (O.E.C.D.)⁸.

În prezent, O.E.C.D. activează în scopul concertării politicilor economice din statele membre, prin reuniuni ministeriale anuale, și a monitorizării evoluției înregistrate de economiile în cauză⁹.

● **Uniunea Europei Occidentale (U.E.O.)**

O altă inițiativă de apropiere din punct de vedere economic și militar între statele occidentale are loc în 1948, când Marea Britanie, Franța, Belgia, Olanda și Luxemburg semnează la Bruxelles un tratat pe 50 de ani, cunoscut sub denumirea de Uniunea Europei Occidentale. Șase ani mai târziu celor 5 li se alătură Germania și Italia, și ulterior, Portugalia, Spania și Grecia, însă în practică Uniunea este înlocuită tot mai mult de nou creată *N.A.T.O.* (1949)¹⁰.

⁵ A se vedea, pentru detalii, Philippe de Schoutheete, *The case for Europe. Unity, diversity and democracy in the European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London, 2000, p.5; Dumitru Mazilu, *Integrarea europeană. Drept comunitar și instituții europene*, Editura Lumina Lex, 2001, p.26; O. Bibere, *op.cit.*, p.24.

⁶ A se vedea P. M. Defarges, *op.cit.*, p.36. Pentru controversile legate de interguvernamentalitate și supranaționalitate, a se vedea și John McCormick, *Understanding the European Union – a concise introduction*, Edition Palgrave, New York, London, 1999, p.10; Capitolul 6 “Guvernanța europeană și doctrinele integrării” din lucrarea Petre Prisecaru, Nicolae Idu (coord), *Reforma constituțională și instituțională a Uniunii Europene*, Editura Economică, 2003.

⁷ Planul Marshall de reconstrucție a Europei cu sprijin material american a fost numit astfel după inițiatorul său, general și secretar de stat al S.U.A. Generalul Marshall a ținut în iunie 1947 la Harvard un discurs devenit celebru, prin care argumenta necesitatea stopării expansiunii comunismului prin reconstrucția rapidă a Europei Occidentale, devastată de război.

⁸ A se vedea, pentru detalii, Pierre Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954*, Ed. Pédone, Paris, 1980; Henry Aubrey, *Atlantic Economic Cooperation. The case of OECD*, Ed. Praeger, New York, 1967; Roxana Munteanu, *Drept european*, Editura Oscar Print, București, 1996, p.22.

⁹ Cei 36 de membri ai O.E.C.D. sunt: Austria, Belgia, Cehia, Danemarca, Franța, Finlanda, Germania, Grecia, Elveția, Irlanda, Islanda, Italia, Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Marea Britanie, Norvegia, Olanda, Portugalia, Polonia, Suedia, Spania, Slovacia, Slovenia, Turcia, Ungaria, Australia, Chile, Coreea de Sud, Canada, Israel, Japonia, Mexic, Noua Zeelandă, S.U.A..

¹⁰ Organizația Tratatului Atlanticului de Nord a luat ființă în 1949 în urma negocierilor dintre S.U.A., Canada, Norvegia, Islanda, Portugalia, Marea Britanie, Franța, Belgia, Olanda, Luxemburg, Danemarca, Italia, ulterior alăturându-se Turcia și Grecia, Germania, Spania, mai recent Cehia, Polonia și Ungaria. În 2004 au fost ratificate tratatele de aderare pentru statele baltice (Estonia, Letonia, Lituania), Slovenia, Slovacia, Bulgaria și România, în 2009 au aderat Croația și Albania iar în 2017, Muntenegru (în total 29 de membri).

Pactul Nord Atlantic instituționalizează legătura de apărare între S.U.A. și Europa, statuând în art.5 că “un atac înarmat împotriva uneia sau mai multor părți, survenind în America de Nord sau Europa, va fi considerat un atac

Considerată, mult timp, “frumoasa din pădurea adormită a organizațiilor europene”, datorită rolului său redus în arhitectura europeană, U.E.O și-a regăsit rolul după semnarea Tratatului de la Maastricht, conform căruia era chemată să devină “brațul înarmat” al Uniunii Europene¹¹.

Sistemul U.E.O cuprinde patru grade de asociere: membri efectivi (cele 10 state membre ale U.E. și ale N.A.T.O.), membri asociați (statele membre N.A.T.O. dar nemembre ale U.E - Islanda, Norvegia și Turcia), parteneri asociați (state care nu sunt nici membre N.A.T.O. și nici membre ale U.E.) și state ce au statut de observator (Danemarca și Irlanda)¹².

● Consiliul Europei.

La propunerea Franței, 10 țări europene semnează în 1949 Tratatul de la Londra, pe baza căruia ia ființă Consiliul Europei, cu sediul la Strassbourg¹³. În prezent, organizația cuprinde majoritatea statelor europene (printre care și România); toate statele membre ale Uniunii Europene sunt și membre ale Consiliului Europei.

For de cooperare interparlamentară, de dialog politic în vederea creării “Marii Europe” federale, Consiliul Europei are un rol consultativ; cu toate acestea, organizația se poate mândri cu câteva realizări deosebit de importante, dintre care se detașează adoptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului (1950), urmată de constituirea Curții Europene a Drepturilor Omului (C.E.D.O), mecanism juridic ce garantează un nivel minim de respectare a drepturilor fundamentale de către administrațiile și tribunalele democrațiilor europene, și permite examinarea recursurilor individuale ale cetățenilor împotriva propriilor jurisdicții naționale. Mai remarcăm semnarea în 1980 a Convenției privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale.

Dintre nerealizările acestei organizații pot fi enumerate: tensiunile existente încă în problema minorităților din state ca Belgia, țările baltice; eșecul stabilirii prin compromis a frontierelor geografice dintre Europa și Asia, și a încadrării fostelor state sovietice într-un continent sau altul, problemă direct legată de accesul acestor state în Consiliul Europei cu drepturi depline¹⁴.

Organele Consiliului Europei sunt *Adunarea Parlamentară*, compusă din parlamentari naționali, care votează rezoluții, aceste rezoluții fiind transmise apoi *Comitetului de miniștri*, organ de decizie format din Miniștrii de externe ai țărilor membre, care decid în unanimitate¹⁵. Organului deliberativ și celui de decizie li se adaugă un purtător de cuvânt al democrației locale, *Congresul puterilor regionale și locale*.

3. Abordarea comunitară (supranațională). Rolul “părinților fondatori”.

împotriva tuturor părților. În acest caz, este autorizată luarea tuturor măsurilor considerate necesare, inclusiv utilizarea forței armate.”

În 1950, odată cu izbucnirea războiului din Coreea, N.A.T.O este dotată cu o structură militară, comandată întotdeauna de un general american.

¹¹ A se vedea Pascal Fontaine, *Construcția europeană de la 1945 până în zilele noastre*, Ed. Institutul European, Iași, 1998, p.7; G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.244; A. Profiroiu, M. Profiroiu, *op.cit.*, p.15.

¹² Vasile Vese, Adrian L. Ivan, *Istoria integrării europene*, Ed. Presa Universitară Clujeană, 2001, p.218; N. Păun, A. C. Păun, *op.cit.*, p.216.

¹³ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.8; N. Păun, A. C. Păun, *op.cit.*, p.25; O. Bibere, *op.cit.*, p.27.

¹⁴ Statutul de membru al Consiliului Europei comportă trei aspecte: *membre cu drepturi depline* sunt statele semnatare ale C.E.D.O și care se supun jurisdicției Curții de la Strassbourg, *membre asociate sau țări observatoare* sunt state din afara Europei, cum ar fi S.U.A., iar *membre cu statut special de invitat* sunt statele candidate la statutul de membru deplin. Membrii cu drepturi depline sunt: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaidjan, Belgia, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Cipru, Cehia, Danemarca, Estonia, Elveția, Finlanda, Franța, Federația Rusă, Georgia, Germania, Grecia, Ungaria, Islanda, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Malta, Marea Britanie, Monaco, Muntenegru, Macedonia de Nord, Norvegia, Olanda, Polonia, Portugalia, Republica Moldova, România, San Marino, Serbia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia, Turcia, Ucraina (în total 47 de membri).

¹⁵ A se vedea și V. Vese, A. L. Ivan, *op.cit.*, p.52 și urm.

Situată în planul opus doctrinei integrării interguvernamentale, integrarea comunitară (supranaționalitatea) are la bază principiul conform căruia statele renunță la o parte din suveranitatea lor, delegând-o unui organism internațional atipic, cu prerogative specifice de decizie în domeniul său de specializare și cu personalitate juridică distinctă de cea a statelor membre și parțial superioară acestora. Transferul unor responsabilități statale către instituții supranaționale implică, în mod necesar, îngrădirea suveranității naționale, instituirea unor restricții pentru statele membre în ceea ce privește abilitatea lor de a acționa independent și la propria lor inițiativă¹⁶.

În 1950, economistul francez **Jean Monnet**¹⁷, sesizând ineficiența Consiliului Europei și a O.E.C.E. în încercarea de a integra politic și economic țările europene, lansează ideea plasării industriilor siderurgice și carbonifere ale Franței și Germaniei sub umbrela unei singure organizații cu caracter suprastatal, care să controleze dezvoltarea acestora.

Propunerea lui Jean Monnet, care a netezit calea reconcilierii franco-germane, punând bazele întregii evoluții ulterioare către unitatea europeană, a fost pusă în practică de Ministrul de Externe francez, **Robert Schuman**¹⁸, care, cucerit de idee, își asumă responsabilitatea politică a aplicării acesteia.

Prezentată sub numele de “planul Schuman de integrare europeană” (la 9 mai 1950¹⁹), inițiativa franceză a captat rapid interesul Germaniei, al cărei cancelar, **Konrad Adenauer**²⁰, era la rândul său preocupat de problema reconcilierii franco-germane, precum și de asigurarea reintegrării țării sale între statele vestice dezvoltate.

4. Tratatul de la Paris. Crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (1951)²¹.

Franța și Germania invită și alte state europene să li se alăture în inițiativa lor; răspund prompt Italia și țările Benelux (Belgia, Olanda, Luxemburg), în timp ce Marea Britanie refuză să participe²².

Cele șase state europene semnează la Paris *Tratatul privind instituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.)*, al cărei prim președinte este numit chiar Jean Monnet, “arhitectul” integrării europene²³. Tratatul a fost semnat pentru 50 de ani²⁴.

¹⁶ A se vedea Laura Cram, Desmond Dinan, Neill Nugent (editors), *Developments in the European Union*, St. Martin's Press, New York, 1999, p.5.

¹⁷ Jean Monnet (1888-1979) a avut o carieră remarcabilă, dedicată în întregime cooperării internaționale. Funcționar de stat francez însărcinat cu coordonarea efortului comun de război franco-britanic, a îndeplinit în perioada interbelică funcția de secretar general adjunct al Ligii Națiunilor; în timpul celui de-al doilea război mondial este din nou coordonator pentru Marea Britanie și Franța, după război fiind numit membru în guvernul de Gaulle.

La 3 mai 1950 el întocmește un “Memorandum” ce va sta la baza Planului Schuman de integrare europeană, în care arată că “trebuie abandonate formele de cooperare din trecut, create condiții economice de bază comune, și instalate autorități noi, acceptate de suveranitățile naționale; Europa nu a existat niciodată, Europa trebuie creată cu adevărat” – după P. M. Defarges, *op.cit.*, p.36. A se vedea și N. Păun, A. C. Păun, *op.cit.*, p.61 și urm.

¹⁸ Robert Schuman a crescut la granițele franco-germane, în Lorena, deci era în măsură să aprecieze la adevărată lor valoare propunerile lui Jean Monnet – a se vedea și V. Vese, A. L. Ivan, *op.cit.*, p.57.

¹⁹ În 1985, ziua de 9 mai a fost declarată Ziua Europei și este sărbătorită ca atare pe întreg teritoriul comunitar.

²⁰ Cancelarul Konrad Adenauer a fost cunoscut ca un oponent al lui Hitler, fiind închis pentru acest motiv; sprijinul acordat reconcilierii franco-germane a pornit de la convingerea sa că “Germania trebuie să se despartă pentru totdeauna de visele blestimate, de ambițiile orientale ale trecutului, transformând necesitatea în opțiune, ancorându-se în Occident, reconciliindu-se cu Franța” – a se vedea P. M. Defarges, *op.cit.*, p.89.

²¹ Tratatul de la Paris a fost semnat la 18 aprilie 1951 și a intrat efectiv în vigoare la 10 august 1952.

²² Marea Britanie a adoptat o poziție de superioritate față de noua organizație și față de celelalte state europene, fapt ce rezultă dintr-o declarație cu caracter neoficial a premierului Winston Churchill (1952): “iubesc Franța și Belgia, dar nu trebuie să îngăduim să fim coborâți la acest nivel” – după Alfred Grosser, *The western alliance: european-american relations since 1945*, Ed. Macmillan, London, 1980, p.120.

Absența Marii Britanii a facilitat însă crearea unei organizații mai puternice decât cele tradiționale, instituții supranaționale solide și dotate cu puteri decizionale reale.

Prin Tratatul C.E.C.O. ia naștere o organizație internațională atipică, înzestrată cu o instituție de decizie supranațională, *Înalta Autoritate*²⁵, ale cărei decizii leagă cele șase state din punct de vedere juridic în domeniul producției de cărbune și oțel. Sunt create, de asemenea, un *Consiliu de miniștri*, o *Adunare parlamentară* cu rol consultativ, desemnată indirect, și o *Curte de Justiție*.

Oficial, obiectivele C.E.C.O. erau expansiunea economică și ocuparea forței de muncă, precum și creșterea nivelului de trai al celor care lucrau în industria minieră și siderurgică²⁶. De asemenea, era vizată crearea unei piețe unice pentru cărbune și oțel și prevenirea exploatării excesive a materiilor prime.

5. Tratatul de la Roma. Crearea Comunității Economice Europene și a Comunității Europene a Energiei Atomice (1957).

La scurt timp după instituirea C.E.C.O., în 1952, s-a încercat și constituirea unei forțe europene comune de apărare (Comunitatea Europeană pentru Apărare)²⁷, care să împiedice formarea unei armate vest-germane de sine stătătoare, însă Tratatul privind instituirea C.E.A. nu a fost ratificat de Franța, proiectul fiind abandonat în 1954²⁸.

În urma eșecului Comunității Europene pentru Apărare, Jean Monnet a ajuns la concluzia că nu domeniul militar este cel prioritar în vederea realizării unei uniuni mai strânse între statele europene, ci sectorul economic.

După expirarea mandatului său de președinte al Înaltei Autorități a C.E.C.O., Monnet a refuzat reînvestirea în funcție, dedicându-și întreaga energie activității de lobby. Din fruntea unui grup de presiune foarte influent, *Comitetul de acțiune pentru Statele Unite ale Europei*, el a reușit să promoveze ideea creării unei piețe economice comune între cei șase²⁹.

De asemenea, rațiunile pentru care s-a justificat întemeierea C.E.C.O. subzistau și în cazul domeniului energiei atomice, o industrie esențială atât pe timp de pace, cât și pe timp de război.

Rezultatul lobby-ului se face simțit în 1957, când aceleași state, Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda, Luxemburg, semnează la Roma alte două tratate: Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (C.E.E.), respectiv Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (C.E.E.A. sau EURATOM)³⁰.

²³ G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.36.

²⁴ În 1997, s-a decis ca după 2002 C.E.C.O. să fie folosită ca și un instrument de finanțare a cercetării și dezvoltării în industria minieră – a se vedea Angelina Topan, *The european integration process, a historical and comparative institutional analysis*, Edition LIT Verlag, Münster – Hamburg – Berlin – London, 2001, p.33.

²⁵ Pentru detalii privind Înalta Autoritate a C.E.C.O., a se vedea Dirk Spierenburg, Raymond Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1993. Necesitatea ca noua organizație să aibă o instituție cu putere de decizie în ceea ce privește strategia aplicabilă celor două industrii a fost reliefată încă de la început de Jean Monnet, care spunea: “nimic nu este posibil fără oameni; nimic nu durează fără instituții” – A. Grosser, *op. cit.*, p.102; D. Leonard, *op.cit.*, p.14.

²⁶ A. Topan, *op.cit.*, p.34.

²⁷ A se vedea W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.8; D. Mazilu, *op.cit.*, p.38; P. Fontaine, *op.cit.*, p.12; N. Păun, A. C. Păun, *op.cit.*, p.83.

²⁸ Drept consecință, Germania vestică s-a reînarmat prin propriile forțe, aderând în 1954 la N.A.T.O.

²⁹ A se vedea D. Leonard, *op.cit.*, p.14. În 1955, la Messina, miniștrii de externe ai celor șase state au decis formarea unui comitet, care, sub conducerea belgianului Paul Henri Spaak, să analizeze posibilitatea formării unei Comunități Economice Europene - W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.10; Nicoleta Deaconu, *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, Editura Lumina Lex, 2001, p.8; O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.7; N. Păun, A. C. Păun, *op.cit.*, p.84; Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ediția a III-a revăzută, Editura ALL BECK, 2001, p.5; Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3^e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999, 23.

³⁰ Semnarea tratatelor a avut loc la 25 martie 1957. După ratificarea de către parlamentele statelor semnatare, tratatele au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958.

Marea Britanie a refuzat din nou semnarea tratatelor; astfel, reprezentantul britanic la Conferința interguvernamentală începută în 1955 afirma: “tratatul cu elaborarea căruia sunteți însărcinați nu are nici o șansă să fie

Tratatul C.E.E. consacră, la rândul său, un set de instituții menite să ducă la îndeplinire obiectivele sale: *Comisia, Consiliul de miniștri, Parlamentul, Curtea de Justiție*.

Diferența față de instituțiile C.E.C.O. stătea în puterea redusă pe care o avea Comisia C.E.E. în raport cu echivalența sa, Înalta Autoritate a C.E.C.O., și, proporțional, în rolul preeminent al Consiliului de miniștri al C.E.E. în raport cu cel rezervat Consiliului de miniștri al C.E.C.O.

De asemenea, o altă deosebire între Tratatul de la Paris și cel de la Roma constă în faptul că primul a fost încheiat pe o durată inițială de 50 de ani, iar al doilea pe durată nelimitată.

Tratatul C.E.E. are ca scop realizarea unei uniuni mai strânse din punct de vedere economic între statele membre, realizarea unei uniuni vamale și a unei piețe interne unice europene. Tratatul EURATOM, pe de altă parte, se aseamănă cu Tratatul C.E.C.O., reglementând crearea unei piețe comune pentru materialele nucleare de bază, produsele și mijloacele de producție legate de dezvoltarea pașnică a energiei nucleare și controlul acesteia.

6. Evoluția Comunităților Europene. Reacția Marii Britanii: crearea A.E.L.S. (1960).

Comunitățile Europene au înregistrat un succes fulminant în primii ani după 1958: comerțul între cele șase state membre a crescut anual cu aproape 30%; programul de eliminare a taxelor vamale între țările membre (uniunea vamală), proiectat să fie finalizat la sfârșitul anului 1969, s-a realizat cu un an și jumătate mai repede, la fel procesul de introducere a tarifului vamal extern comun³¹.

Mai anevoioasă a fost realizarea unui alt obiectiv economic al Tratatului de la Roma, și anume *politica agricolă comună* (PAC). Politica din agricultură se baza mai mult pe protecționism decât pe comerțul liber, datorită influenței pregnante a Franței, care dorea să-și protejeze fermierii. De altfel, problema PAC va determina disensiuni permanente în cadrul Comunității Europene, pe toată perioada evoluției acesteia, până în zilele noastre.

Problema de la care a pornit dificultatea realizării PAC a fost creșterea spectaculoasă, în anii 60' - 70' a producției agricole în Comunitatea Europeană, depășindu-se cu mult nevoile de consum ale statelor membre, și scăderea drastică a numărului celor care lucrau în agricultură. Stoparea acestei evoluții a constituit una din preocupările instituțiilor comunitare, care adoptă un plan de acordare a unor stimulente financiare substanțiale pentru creșterea dimensiunilor fermelor, mecanizarea agriculturii și renunțarea la cultivarea unor terenuri mai puțin fertile³².

Progresul economic înregistrat de "Cei Șase" a provocat invidia Marii Britanii, care, de teama de a nu fi lăsată pe din afară din sfera comerțului european, a inițiat crearea Asociației Europene a Liberului Schimb, alături de Austria, Danemarca, Elveția, Norvegia, Portugalia și Suedia (Stockholm, 1960)³³.

A.E.L.S. nu a asigurat însă o legătură la fel de strânsă între statele membre în comparație cu Comunitățile Europene.

În prezent, AEELS (acronimul în limba engleză – EFTA) are ca state membre Islanda, Liechtenstein, Norvegia și Elveția.

încheiat, să fie ratificat, să fie aplicat; și chiar dacă va fi aplicat, el este total inacceptabil pentru Marea Britanie: în el vorbiți de agricultură, ceea ce nouă nu ne place, de drepturi vamale, ceea ce noi respingem, de instituții, ceea ce ne provoacă oroare" – O. Bibere, *op.cit.*, p.40.

³¹ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.24; P. Fontaine, *op.cit.*, p.19

³² Planul aparținând comisarului responsabil cu problemele agriculturii, olandezul Sico Mansholt, ulterior numit președinte al Comisiei europene – a se vedea G. Ferreol (coord), *op.cit.*, p.139.

³³ N. Deaconu, *op.cit.*, p.10; P. Fontaine, *op.cit.*, p.24; Viorel Marcu, *Drept instituțional comunitar*, ediția a II-a, Editura Lumina Lex, 2001, p. 31; Flore Pop, *Comunitățile europene și realizarea Spațiului Economic European*, Revista Transilvană de Științe Administrative, nr.2(8)/2002, p.115 și urm; O. Bibere, *op.cit.*, p.41; O. Manolache, *op.cit.*, p.6. În prezent AEELS are patru membri: Elveția, Islanda, Liechtenstein și Norvegia.

7. Tratatul de la Bruxelles privind fuziunea executivelor (1965).

Cele trei comunități - C.E.C.O., C.E.E. și EURATOM, au funcționat separat din 1958 până în 1967, când a intrat în vigoare Tratatul de fuziune a executivelor semnat la 8 aprilie 1965.

De la acest moment, Comunitățile, deși rămân distincte din punct de vedere juridic (fiecare având propria personalitate juridică), vor avea ca și instituții comune *Comisia europeană* (formată din fuziunea Înaltei Autorități cu Comisia C.E.E.), *Consiliul Comunităților Europene*, *Curtea Europeană de Justiție* și *Adunarea parlamentară*³⁴.

Datorită faptului că numai sistemul instituțional al celor trei Comunități a devenit comun, fără ca acestea să fuzioneze integral, în documentele oficiale s-a păstrat denumirea de *Comunitățile Europene*, însă în mod uzual până la crearea Uniunii Europene a fost utilizată sintagma *Comunitatea Europeană*, și abrevierile C.E.E., respectiv C.E.

8. Primul impas instituțional: politica “scaunului gol” (1965). Compromisul de la Luxemburg (1966).

Conform Tratatului de la Roma, în perioada de tranziție, care era programată să se încheie în 1965, Consiliul Comunităților Europene, format din miniștrii de externe ai statelor membre, trebuia să ia majoritatea deciziilor cu unanimitate de voturi. Exact atunci când această perioadă de tranziție urma să se încheie, iar deciziile să înceapă să fie luate cu majoritate calificată de voturi³⁵, izbucnește o criză majoră între Franța, condusă de președintele de Gaulle, și ceilalți membri ai Comunităților Europene.

De Gaulle nu era dispus să accepte ca votul Franței să fie ignorat în chestiunile majore; în 1965, propunerile președintelui Comisiei europene, Walter Hallstein, de finanțare a PAC, de creare a propriilor resurse financiare ale Comunităților Europene și de extindere a puterilor bugetare ale Parlamentului european se lovesc de opoziția Franței, care boicotează în următoarele 6 luni lucrările Consiliului Comunităților Europene, adoptând așa numita politică a “scaunului gol”.

Deoarece prezența Franței era considerată esențială în angrenajul Comunităților Europene, celelalte state cedează și se încheie Compromisul de la Luxemburg, care, “constatând un dezacord”³⁶, statuează, în esență, că oricare din “Cei Șase” au drept de veto atunci când le sunt afectate interesele lor cele mai importante³⁷. Aceasta va fi regula până la Actul Unic European din 1986.

Criza a produs perturbarea activității Consiliului Comunităților Europene, întărind interguvernamentalismul în detrimentul adâncirii procesului integrării și a abordării comunitare³⁸.

9. “Europa celor 9”: aderă Marea Britanie, Irlanda și Danemarca (1973).

a) Încercările de aderare ale celor trei țări au debutat în 1961. Marea Britanie și-a reconsiderat poziția față de Comunitatea Europeană, convinsă fiind și de faptul că A.E.L.S. este o organizație prea slabă pentru a-i satisface interesele economice³⁹.

³⁴ Adunarea parlamentară a început să folosească, treptat, denumirea de Parlament european, însă consacrarea expresă a acestei denumiri este făcută doar în 1986, prin Actul Unic European.

³⁵ Sistemul de decizie era mult îngreunat de cerința votului unanim, prin urmare se dorea eficientizarea activității decizionale – a se vedea pentru detalii P. de Schoutheete, *op.cit.*, p.9.

³⁶ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.10; P. M. Defarges, *op.cit.*, p.25.

³⁷ Ca urmare a soluției care dă câștig de cauză Franței, Walter Hallstein, concluzionând în mod just că acest compromis subminează atribuțiile și rolul Comisiei europene de inițiator al politicilor comunitare, își dă demisia din fruntea instituției comunitare - D. Leonard, *op.cit.*, p.18.

³⁸ Walter Cairns, *Introducere în legislația Uniunii Europene*, traducerea în limba română la Editura Universal Dalsi, 2001, p.34; N. Deaconu, *op.cit.*, p.28; V. Vese, A. L. Ivan, *op.cit.*, p.109.

³⁹ De altfel, după aderare, Marea Britanie și Danemarca au părăsit A.E.L.S., fără însă a rupe relațiile economice cu statele membre ale acestei organizații.

Cererea de aderare s-a lovit însă de opoziția fermă a Franței, al cărei președinte, Charles de Gaulle, nu vedea cu ochi buni apropierea prea strânsă între Marea Britanie și S.U.A., precum și încercările acesteia de a obține facilități vamale și economice pentru celelalte state din A.E.L.S.

Din nou, celelalte state membre ale Comunităților Europene au cedat în fața punctului de vedere francez, cu toate argumentele care existau în favoarea admiterii Marii Britanii. În consecință, Irlanda și Danemarca și-au retras și ele cererile de aderare.

b) O a doua încercare de aderare a celor trei candidate are loc în 1967, însă finalul negocierilor este același.

c) În fine, demisia și ulterior decesul președintelui de Gaulle deschid calea aderării celor trei state europene, acceptată de noul președinte francez, Georges Pompidou. Semnate la Bruxelles, în 1972, tratatele de aderare intră în vigoare la 1 ianuarie 1973⁴⁰.

10. Conferința de la Paris (1974). Crearea Consiliului European și a F.E.D.R.

Șefii statelor membre decid la această întrunire înființarea Fondului european pentru Dezvoltare Regională, ce are ca scop reducerea decalajelor între regiunile mai favorizate și cele mai dezavantajate ale Comunității.

Cu același prilej s-a hotărât crearea unui forum de discuții și consultări între șefii de state și de guverne, *Consiliul European*, cu întâlniri tri-anuale. Ulterior, întâlnirile s-au redus la două pe an.

11. Al doilea impas comunitar: renegocierea condițiilor de aderare a Marii Britanii (1975). Compromisul de la Fontainebleau (1984).

Diferențele de opinie existente între Marea Britanie și restul statelor membre nu încetează odată cu aderarea acesteia. Chestiunile bugetare au fost cel mai greu de surmontat, deoarece Marea Britanie contribuia cu sume foarte mari la bugetul comunitar, în timp ce cheltuielile bugetare erau alocate în mare măsură sprijinirii agriculturii, aspect din care britanicii nu câștigau prea multe, ei fiind mari importatori de produse agricole.

Soluția provizorie este găsită în 1975, printr-un “mecanism corector” destul de complex, care reaseza sarcinile comunitare datorate de Marea Britanie, însă care era în același timp o încălcare a principiului solidarității comunitare⁴¹; în cele din urmă, în 1984, la Fontainebleau, sub președinția franceză a Consiliului C.E., problema bugetară este rezolvată prin reducerea contribuțiilor financiare ale Marii Britanii, reducerea fondurilor pentru agricultură și sporirea resurselor proprii ale Comunității Europene⁴².

12. “Europa celor 10” și “Europa celor 12” – aderă Grecia (1981), Spania și Portugalia (1986).

Grecia și-a depus candidatura în 1975 și negocierile au durat destul de puțin, datorită concesiilor făcute de guvernul elen, dornic să intre ca membru cu drepturi depline cât mai rapid. În consecință, la 1 ianuarie 1981 Grecia devine efectiv membră cu drepturi depline a Comunităților Europene.

Candidaturile Spaniei și a Portugaliei, țări abia ieșite de sub regimuri dictatoriale, depuse în 1977, au stârnit reacția fermierilor francezi, care se temeau de concurența fermierilor din aceste

⁴⁰ Danemarca și Irlanda au aprobat chiar în acel an, prin referendum, aderarea, însă Marea Britanie a organizat referendum de aprobare retroactivă numai în 1975. Ratificarea aderării s-a făcut, așadar, în 1973 numai de către Parlamentul britanic.

⁴¹ G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.30.

⁴² P. M. Defarges, *op.cit.*, p.32; W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.14; G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.17.

țări⁴³; de această dată, însă, Franța se rezumă la întârzierea negocierilor, fără a folosi dreptul de veto⁴⁴, aderarea celor două candidate având loc în 1986.

13. Actul Unic European (1986).

Semnat la Luxemburg, Actul Unic European a avut menirea de a amenda tratatele institutive al Comunităților Europene, de a da un nou imbold construcției europene aflată într-un impas⁴⁵. “Euroscpticismul” instalat în statele membre fusese alimentat de stagnarea economică a Comunității în comparație cu S.U.A. și Japonia⁴⁶.

Sunt vizate aspecte cum ar fi desăvârșirea pieței unice, politica de cercetare și dezvoltare, sistemul monetar european (SME), extinderea votului majoritar în cadrul Consiliului C.E., întărirea rolului Parlamentului european, etc.

Programul de realizare a pieței interne unice, ce urma să fie finalizat până în decembrie 1992, cuprindea un set de 300 de măsuri, vizând înlăturarea barierelor ce încă existau în calea comerțului intracomunitar.

De asemenea, programul de cercetare tehnologică viza aducerea Comunității Europene la egalitate cu Japonia și S.U.A., state avansate în domeniul tehnologic și beneficiare ale “cele de-a treia revoluții industriale”.

14. “Pachetul Delors”. Acordul de la Bruxelles (1988).

Criza bugetară declanșată după intrarea Spaniei și Portugaliei în Comunitate a determinat Comisia să adopte o serie de măsuri, la inițiativa președintelui acesteia, Jacques Delors. “Pachetul Delors”, menit să așeze fondurile comunitare pe baze mai solide, a fost adoptat după mai multe discuții contradictorii între Marea Britanie și partenerii europeni; în cele din urmă, s-a semnat Acordul de la Bruxelles, care prevedea dublarea fondurilor structurale destinate zonelor dezavantajate din punct de vedere economic, dar și controlul mai strict al cheltuielilor destinate agriculturii.

De asemenea, tot în 1988 se repune pe tapet ideea Uniunii Economice și Monetare, U.E.M., președintele Comisiei Jacques Delors fiind însărcinat cu coordonarea unui comitet de pregătire a realizării acesteia.

15. Tratatul de la Maastricht (1992). Crearea Uniunii Europene.

Guvernul francez și cel german au colaborat în mod eficient în scopul convingerii celorlalți parteneri europeni de necesitatea organizării a două Conferințe interguvernamentale, una dedicată *uniunii economice și monetare*, și a doua vizând realizarea *uniunii politice*, astfel încât procesul de adâncire a integrării europene să fie impulsionat.

Cele două Conferințe interguvernamentale au avut ca rezultat redactarea unui proiect de modificare a tratatelor institutive, care a fost analizat de Consiliul european în 1991.

Adoptat în 1992, la Maastricht, Tratatul privind Uniunea Europeană este considerat “cea mai importantă reușită din istoria Comunităților Europene de la semnarea Tratatului de la

⁴³ P. Fontaine, *op.cit.*, p.27

⁴⁴ Aderarea Spaniei și Portugaliei a fost întârziată și de piedicile puse de guvernul grec, care a condiționat semnarea tratatelor de aderare a celor două de primirea unor sume substanțiale din partea Comunității Europene. Cererile grecilor au fost acceptate, fiind create Programele Mediteraneene Integrate, din care au beneficiat însă și zonele de sud ale Italiei și a Franței.

⁴⁵ A se vedea Guy Isaac, *Droit général communautaire*, Ed. Armand Colin, Paris, 1998, p.23; O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.14; J. Rideau, *op.cit.*, p.39. Acum începe etapa numită “Europa celei de-a doua generații”, după cum apreciază autorii V. Vese și A. L. Ivan, în *op.cit.*, p. 145. Actul Unic European a fost prefigurat de Raportul Comitetului Dooge (după numele președintelui său), însărcinat cu identificarea modalităților de reformare a ansamblului instituțional și funcțional comunitar – V. Marcu, *op.cit.*, p.37.

⁴⁶ G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.13; P. M. Defarges, *op.cit.*, p.48.

Roma”⁴⁷. El reprezintă, alături de Actul Unic European, a doua revizuire fundamentală a tratatelor constitutive⁴⁸.

Structura tratatului poate fi comparată cu un “templu”, format dintr-un “frontispiciu” (care enumeră obiectivele sale: cetățenia europeană, piața unică, integrarea economică și politica externă comună), și trei “piloni” – se face pentru prima dată referire la cei trei “piloni” pe care se întemeiază Uniunea Europeană⁴⁹:

a) primul, cu caracter comunitar, relevă în esență “*Comunitatea Europeană*” (sau, mai exact, “*Comunitățile Europene*”), punând accentul pe *principiul subsidiarității*, recunoscut în relațiile dintre Uniune și statele membre, pe crearea unei *cetățenii europene*⁵⁰, pe *uniunea economică și monetară*⁵¹, pe unele *domenii specializate* (cultură, protecția consumatorului), și pe întărirea *controlului exercitat de Parlamentul European*.

b) al doilea “pilon” are un caracter interguvernamental, și se referă la *politica externă și de securitate comună*⁵²;

c) în sfârșit, al treilea “pilon”, de asemenea cu caracter interguvernamental⁵³, contribuie la consolidarea *politicilor din justiție și poliție*, pentru a permite libera circulație a persoanelor.

Merită menționate, în acest context, și *principiile Uniunii Europene*, inserate în art.6 din tratat: “Uniunea este întemeiată pe principiile libertății, democrației, respectului față de drepturile omului și a libertăților sale fundamentale, precum și pe statul de drept, principii care sunt comune tuturor statelor membre”⁵⁴.

Tratatul de la Maastricht a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993, după ratificarea sa de către toate statele membre⁵⁵.

Ratificarea a fost facilă în cazul majorității statelor, însă a întâmpinat dificultăți în Danemarca, care, după o tentativă nereușită de ratificare în 1992, solicită și obține anumite

⁴⁷ D. Leonard, *op.cit.*, p.30; W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.16; D. Mazilu, *op.cit.*, p.49.

⁴⁸ Tratatul de la Maastricht nu a înlocuit cele trei tratate inițiale, așa cum susțin unii autori (Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, Editura Actami, București, 2000, p.167), ci le-a modificat – a se vedea O. Manolache, *op.cit.*, p.11.

⁴⁹ A se vedea *Anexa nr.1*; V. Vese, A. L. Ivan, *op.cit.*, p.169; N. Păun, A. C. Păun, *op.cit.*, p.146; V. Marcu, *op.cit.*, p.40; Corina Leicu, *Drept comunitar*, Editura Lumina Lex, 1998, p.21.

⁵⁰ Orice cetățean al unui stat membru dobândește de drept cetățenia europeană – Corina Leicu, Ioan Leicu, *Instituțiile comunitare*, Editura Lumina Lex, 1996, p.20. Cetățenia europeană dă dreptul persoanei respective să circule liber și să muncească pe teritoriul Uniunii, să voteze și să candideze la alegerile municipale și europene, să fie protejat de autoritățile diplomatice ale oricărui stat membru, etc. – I. P. Filipescu, A. Fuerea, *op.cit.*, p.168; Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Gheorghe Iancu, Ștefan Deaconu, Mihai Horia Cuc, *Cetățenia europeană*, Editura All Beck, 2003.

⁵¹ A se vedea Michael J. Baun, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Westview Press, Colorado-Oxford, 1996.

⁵² Reacția deosebit de eterogenă a statelor europene la primul război din Golf (au fost adoptate 12 răspunsuri diferite la comunicatele de declanșare a războiului), la criza din Balcani și la cea prilejuită de cel de-al doilea război din Golf, arată eficacitatea limitată a procedurilor interguvernamentale și necesitatea includerii acestei politici în pilonul primar, cel comunitar – a se vedea în acest sens, A. Topan, *op.cit.*, p.53.

⁵³ *Procedurile comunitare* sunt caracterizate prin decizii luate cu majoritate calificată, cu implicarea accentuată a instituțiilor comunitare, în timp ce *procedurile interguvernamentale* presupun luarea deciziilor cu unanimitate, prin implicarea deplină a guvernelor naționale și implicarea mai redusă a instituțiilor comunitare.

⁵⁴ Valorile comune proclamate în art.6 din tratat au fost puse la încercare în cazul “Afacerii austriece” din 2000. Formarea guvernului din Austria de către o coaliție formată din extrema dreaptă și conservatori (forțe considerate ostile valorilor democratice și drepturilor omului) a determinat reacția celorlalte paisprezece state membre, care au decis, independent de o reacție oficială comunitară, să pună în practică sancțiuni cum ar fi suspendarea contactelor bilaterale cu Austria sau refuzul de a susține candidaturile austriece pentru posturile comunitare și internaționale – a se vedea Claire Brice-Delajoux, Jean Philippe Brouant, *Droit institutionnel de l’Union Européenne*, Ed. Hachette Livre, Paris, 2000, p.41.

⁵⁵ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.39; O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.22.

derogări și clauze excepționale, referendumul de ratificare fiind reluat cu succes în 1993⁵⁶. Marea Britanie a obținut aceleași derogări, privind adoptarea monedei unice europene.

16. Al treilea impas instituțional: problema minorității de blocaj în Consiliul U.E. ; Compromisul de la Ioannina (1994).

Înainte de aderarea Austriei, Finlandei și Suediei, Consiliul Comunităților Europene lua deciziile cu majoritate calificată de 54 de voturi din 76 posibile. Minoritatea de blocaj era, prin urmare, de 23 de voturi.

Perspectiva modificării numărului de voturi pentru obținerea minorității de blocaj de la 23 la 25 (totalul voturilor fiind acum 87) odată cu intrarea în Comunitate a celor trei state, determină Marea Britanie și Spania să declanșeze o criză instituțională pentru a obține menținerea minorității de blocaj la 23 de voturi.

Soluția la care s-a ajuns în urma *Compromisului de la Ioannina (1994)*, este aceea ca minoritatea de blocaj să poată fi și de 23 de voturi, dacă “unii membri ai Consiliului U.E., reprezentând 23 de voturi, își manifestă intenția de a se opune la adoptarea actului comunitar. În acest caz, Consiliul va face tot posibilul pentru a ajunge în termen rezonabil și fără a prejudicia interesele comunitare, la o soluție satisfăcătoare, ce poate fi adoptată cu 64 de voturi” (nu cu 62, cât ar fi fost regula). Compromisul nu a fost însă pus în practică niciodată până în prezent⁵⁷.

17. “Europa celor 15” – aderă Finlanda, Suedia și Austria (1995).

Statele membre ale A.E.L.S., mâinate de dorința de a nu rămâne în afara relațiilor economice stabilite între țările membre ale U.E., acceptă, la inițiativa lui Jacques Delors, să participe împreună cu statele U.E. la crearea unui *Spațiu Economic European*, în care să fie implementată politica de înfăptuire a pieței unice europene⁵⁸.

Treptat însă, patru dintre ele încep negocierile cu Uniunea Europeană, iar trei dintre ele (Austria, Finlanda, Suedia) semnează tratatele de aderare în 1995.

Norvegia, deși semnează tratatul de aderare, nu reușește să-l ratifice prin referendum (52% voturi împotriva)⁵⁹. Celelalte state din A.E.L.S. fie fac parte din Spațiul Economic European însă nu doresc aderarea la U.E. – Islanda, Lichtenstein, fie au respins prin referendum Tratatul privind Spațiul Economic European (1992) – Elveția⁶⁰.

Noua extindere este benefică pentru Comunitate, deoarece cele trei state sunt dezvoltate economic, nu sunt o povară pentru bugetul comunitar. Inconveniente nu întârzie însă să apară: sistemul instituțional necesită reformă, fiind amenințat de paralizie, iar noile membre sunt destul

⁵⁶ Derogările vizau cea de-a treia etapă a UEM și politica de apărare comună, transferul competențelor în materie de justiție și afaceri interne. – W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.247.

Dificultăți au existat și în Franța, deși nefinalizate cu o respingere a ratificării tratatului. Alegătorii francezi, adepți de altfel ai unei uniuni mai strânse între statele europene, au votat în proporție de 43% contra ratificării, profitând de ocazie pentru a da un vot de blam guvernului socialist care solicitase referendumul. Din fericire, procentul celor “supărați” pe guvern nu a fost suficient pentru respingerea ratificării.

De asemenea, în Germania a fost necesară intervenția Curții constituționale, pentru a declara tratatul conform cu Constituția germană – a se vedea D. Leonard, *op.cit.*, p.31.

⁵⁷ A se vedea P. M. Defarges, *op.cit.*, p.52.

⁵⁸ P. Fontaine, *op.cit.*, p.29; F. Pop, *art.cit.*, p.115 și urm.

⁵⁹ Norvegia este însă un stat asupra căruia legislația comunitară are un impact deosebit; astfel, între 1997 și 2003, Norvegia a transpus în dreptul intern peste 18% din legislația Uniunii Europene. În parte, această activitate normativă este determinată de participarea țării la Spațiul Economic European și de accesul liber pe care-l are la piața internă comunitară.

⁶⁰ Elveția reușește să se țină în continuare în afara Uniunii Europene, deși legăturile economice cu Uniunea sunt tot mai strânse; atu-ul elvețienilor este traseul mărfurilor din Uniune, care trece prin zona Alpilor; mai mult, prin Acordurile bilaterale semnate în 2002 și 2004, Elveția a reușit să-și reînnoiască privilegiile, fără a contribui cu nimic la suportarea cheltuielilor extinderii spre Est, așa cum a fost obligată Norvegia, și, pe deasupra, fără a renunța la păstrarea secretului bancar, chestiune asupra căreia UE a făcut presiuni.

de refractare la ideea adâncirii integrării europene și la cea a dezvoltării unei politici de apărare comune.

18. Tratatul de la Amsterdam (1997).

Conferința interguvernamentală începută la Torino (1996) și finalizată la Amsterdam (1997), convocată pentru a analiza rezultatele implementării tratatului de la Maastricht, s-a transformat într-un forum de dezbatere asupra transformărilor pe care trebuie să le sufere Uniunea Europeană și instituțiile acesteia în vederea funcționării cu 15 membri, respectiv 27 sau 28 în viitor.

Se încerca obținerea unor soluții la probleme cum ar fi:

- eliminarea ultimelor obstacole în calea liberei circulații a bunurilor și serviciilor, printr-o mai bună colaborare statală în cadrul Europol-ului.

- necesitatea utilizării mai frecvente a votului majoritar în Consiliul C.E., deoarece unanimitatea era tot mai greu de obținut;

- ponderarea voturilor în Consiliul C.E., astfel încât alianțe ale statelor mai mici să nu depășească voturile statelor mai mari;

- alocarea locurilor în Comisia europeană - fiecare stat are dreptul la un comisar, sau numărul acestora trebuie limitat?

- politicile în justiție și afaceri interne trebuie rezervate în continuare procedurilor interguvernamentale, sau să revină spre decizie instituțiilor comunitare?

Marea Britanie s-a opus vehement schimbării modalităților de vot în cadrul Consiliului U.E., adoptând chiar o politică apropiată de politica "scaunului gol" franceză; astfel, în mod bizar, miniștrii britanici s-au opus tuturor inițiativelor ajunse pe masa Consiliului, inclusiv a celor avansate de Marea Britanie. În cele din urmă, venirea la putere a lui Tony Blair a rezolvat criza, britanicii acceptând clauzele tratatului.

Menit să completeze dispozițiile Tratatului de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam⁶¹ reglementează așadar unele aspecte particulare, cum ar fi eliminarea ultimelor obstacole în calea liberei circulații a persoanelor (statele sunt impulsionate să colaboreze mai strâns în cadrul Europol-ului), crearea unor instituții comunitare care să facă față unei Uniuni Europene lărgite, cuprinzând țări din Europa centrală și de est (decizii luate cu majoritate calificată, numirea președintelui Comisiei cu aprobarea Parlamentului european, etc.)⁶².

Tratatul introduce de asemenea un concept nou, *cooperarea întărită*, menit a încuraja statele membre dispuse să facă eforturi mai mari pe calea integrării europene. Acționând în domenii care nu aparțin exclusiv Uniunii Europene, unele state pot merge mai departe în ceea ce privește realizarea obiectivelor Uniunii, însă numai dacă acest lucru nu este posibil a fi făcut de Uniune, ca un tot unitar.

19. Finalizarea procesului de realizare a uniunii economice și monetare (U.E.M.). Trecerea la moneda unică.

Procesul realizării Uniunii Economice și Monetare a fost gândit în trei etape: armonizarea prealabilă (liberalizarea totală a circulației capitalurilor în Uniune, dezvoltarea fondurilor structurale, pentru reducerea dezechilibrelor regionale), convergența reală și rodajul noilor instituții (interzicerea deficitelor bugetare excesive și înființarea Institutului Monetar European, format din guvernatorii băncilor centrale naționale), respectiv introducerea progresivă a monedei unice europene, *euro*.

⁶¹ Tratatul de la Amsterdam a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1999. Pentru detalii, a se vedea Victor Duculescu, *Tratatul de la Amsterdam – instrument juridic de referință în procesul integrării europene*, "Revista de drept comercial" nr.2/1999, pp.63-69; J. Rideau, *op.cit.*, p.43.

⁶² A se vedea G. Ferreol (coord), *op.cit.*, p.240.

Ce-a de-a treia etapă a procesului de creare a uniunii economice și monetare a reprezentat-o așadar introducerea monedei unice europene, bazată pe ECU - unitatea monetară europeană folosită până la acea dată pentru calculul plăților din cadrul bugetului U.E.

Reuniunea la vârf de la Bruxelles, din 1998, a aprobat propunerile Comisiei Europene și ale Institutului Monetar European⁶³ ca 11 dintre cele 15 țări membre să intre în această a treia etapă, și să adopte moneda unică începând cu 1 ianuarie 1999. Grecia a fost exclusă deoarece nu îndeplinise condițiile de convergență⁶⁴ prevăzute în Tratatul de la Maastricht, iar Marea Britanie, Danemarca și Suedia au refuzat să participe.

Ulterior, în 2001, Grecia a intrat la rândul ei în *zona euro*, iar la 1 ianuarie 2002, statele membre, cu excepția Danemarcei, Suediei⁶⁵ și Marii Britanii⁶⁶, au trecut la utilizarea efectivă a monedei unice europene (12 state)⁶⁷.

După valul de lărgire a U.E. din 2004, *zona euro* s-a extins cu șapte dintre noile state membre. La 1 ianuarie 2007, Slovenia a devenit prima țară dintre “noile membre” care a trecut la utilizarea monedei euro, urmată de Cipru și Malta (1 ianuarie 2008), Slovacia (1 ianuarie 2009), Estonia (1 ianuarie 2011), Letonia (1 ianuarie 2014) și Lituania (1 ianuarie 2015). În prezent, *zona euro* cuprinde 19 state membre.

20. Tratatul de la Nisa (2001).

Bătrânul continent Europa a fost martorul unor evenimente fără precedent în ultimele două decenii: căderea comunismului și destrămarea Uniunii Sovietice, care au bulversat ordinea geopolitică existentă pe plan mondial. Procesul integrării europene a înregistrat, ca urmare a acestor transformări, pași repezi înainte.

Includerea țărilor din Europa centrală și de est, precum și a Ciprului, Maltei și Turciei în calculele de extindere, constituie o acțiune de o importanță istorică pentru Uniunea Europeană.

Obiectivul propus necesită schimbări destul de importante în mecanismele de funcționare ale Uniunii, acesta fiind argumentul pentru care a fost organizată Conferința interguvernamentală de la Nisa, din anul 2000.

Conferința avea ca scop discutarea amendamentelor la Tratatul de la Maastricht ce sunt necesare a fi făcute în vederea funcționării Uniunii cu mai mult de 15 membri. Lucrările sale au fost încheiate de Consiliul european, întrunit tot la Nisa, și care a reafirmat importanța istorică a lărgirii, principiul integrării diferențiate, în funcție de performanțele fiecărei țări, însă și pe acela al posibilității pe care o au statele candidate de a recupera terenul pierdut în procesul integrării⁶⁸.

Tratatul de la Nisa⁶⁹ conține prevederi menite să adâncească integrarea europeană, prin perfecționarea mecanismului decizional, în perspectiva lărgirii Uniunii la 27 de state. Majoritatea

⁶³ Institutul Monetar European a fost înlocuit în 1998 cu Banca Centrală Europeană.

⁶⁴ Este vorba despre stabilitatea prețurilor (rata inflației), rata dobânzilor, deficitul bugetar și ratele de schimb - P. Fontaine, *op.cit.*, p.71.

⁶⁵ În septembrie 2003, Suedia a respins din nou, prin referendum, adoptarea monedei unice europene.

⁶⁶ Cele trei state au făcut uz de clauza *opting out*, clauză de scutire ce le permite să rămână în afara sistemului monedei unice. Practica *opting out* (utilizată și anterior de unele dintre aceste state, cu privire la politica socială a Tratatului de la Maastricht sau la cetățenia europeană) este criticată de adepții adâncirii integrării europene, deoarece creează o “Europă cu două viteze”: pe de o parte nucleul “dur” al statelor ce doresc integrarea europeană avansată, și pe de altă parte grupul statelor preocupate de păstrarea identității naționale și de întârzierea procesului de integrare europeană - G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.184; Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz, 2001, p.132.

⁶⁷ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.39; C. N. Chabot, *op.cit.*, p.53; André Szász, *The road to European Monetary Union*, MacMillan Press Ltd., London, 1999, respectiv Editura Pandora M , Târgoviște, 2002, pentru traducerea în limba română.

⁶⁸ A se vedea V. Vese, A. L. Ivan, *op.cit.*, p.224.

⁶⁹ Tratatul de la Nisa a fost semnat la 26 februarie 2001, și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003; ratificarea sa a întâmpinat dificultăți în Irlanda, care a respins prin referendum tratatul în 2001, și l-a acceptat cu 62% voturi doar în octombrie 2002.

instituțiilor Uniunii Europene au suferit modificări, atât în privința organizării lor, cât și a competențelor: a crescut numărul parlamentarilor europeni, s-a schimbat ponderea voturilor în Consiliul U.E., numărul comisarilor europeni poate fi schimbat prin decizia Consiliului U.E., etc⁷⁰.

O altă realizare importantă a Conferinței interguvernamentale de la Nisa, din 2000, este adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale din Uniunea Europeană, inspirată din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, dar având un conținut mai extins decât aceasta.

21. Extinderea spre Est. De la stabilirea “Criteriilor de la Copenhaga” (1993) la “Europa celor 25” și la “Europa celor 27”. Update: 2013, aderarea Croației.

Extinderea Uniunii Europene a jucat un rol important în dezvoltarea sa istorică. De la cele șase state inițial implicate în procesul de integrare, s-a ajuns în prezent la 28, și se prefigurează chiar o Uniune cu peste 30 de membri. La o analiză mai atentă, se poate constata că, departe de a încetini ritmul de adâncire a integrării, extinderea continuă a Uniunii a favorizat acest proces, extinderea și adâncirea integrării fiind prin urmare complementare, nu contradictorii⁷¹.

Deși toate statele candidate au pornit la drum cu șanse egale, accesarea lor în structurile comunitare se va face gradual, deoarece nu pot fi ignorate diferențele sensibile de progres economic spre o economie de piață viabilă înregistrate de acestea⁷².

a) *Acordurile de asociere*. Majoritatea statelor care au făcut parte din blocul comunist au semnat cu Comunitățile Europene așa numitele “acorduri de asociere”, devenind astfel *țări asociate* la Uniunea Europeană.

Acordurile de asociere au menirea de a apropia politic și economic statele candidate de Uniune, de a stabili un cadru adecvat pentru integrarea graduală a acestora în Comunitate.

Acorduri de asociere au fost semnate cu Turcia (1987)⁷³, Cipru, Malta (1990), Ungaria, Polonia (1994), Bulgaria, România, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania, (1995), Cehia, Slovenia (1996).

b) *Consiliul european de la Copenhaga*, din 1993, a reiterat principiul continuării largirii Uniunii către Est, stabilind și criteriile pe care statele candidate trebuie să le îndeplinească pentru a finaliza perioada de tranziție și a deveni membre cu drepturi depline ale Comunității⁷⁴:

- criteriul politic: stabilitatea instituțiilor, care să garanteze democrația, statul de drept, drepturile fundamentale ale omului și protecția minorităților

- criteriul economic: existența unei economii de piață funcționale și a capacității de a face față presiunii și concurenței economice din Uniunea Europeană.

- criteriul referitor la capacitatea de a adopta *acquis*-ul comunitar – legislația primară și derivată care guvernează funcționarea Uniunii. Statul candidat trebuie să se alinieze celorlalte state membre în procesul de desăvârșire a uniunii politice, economice și monetare.

⁷⁰ A se vedea Ovidiu Ținca, *Tratatul de la Nisa*, “Dreptul” nr.9/2001, p.14.

⁷¹ A se vedea, în acest sens, Michael J. Baun, *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham - Boulder - New York - Oxford, 2000, p.5 și urm.; Michael Emerson, *The wider Europe as the European Union's Friendly Monroe Doctrine*, CEPS Policy Brief no.27/2002, <http://www.ceps.be>.

⁷² Integrarea statelor asociate are avantaje și dezavantaje pentru Uniunea Europeană: astfel, deși populația Uniunii Europene creștea odată cu primul val de aderare cu 25%, produsul intern brut înregistra o creștere de doar 5%; regiunile mai puțin dezvoltate din Grecia, Portugalia, Spania, care beneficiau până la momentul respectiv de majoritatea fondurilor structurale destinate dezvoltării regionale, nu mai erau eligibile pentru aceste fonduri, locul lor fiind luat de regiunile din statele nou intrate în U.E.

⁷³ Intrarea Turciei în Uniune, în ciuda alinierii economice a acesteia la cerințele U.E., a fost stopată până în prezent din motive politice (conflictul cu poporul kurd, și sprijinul acordat turcilor din Cipru)..

⁷⁴ Aceste criterii sunt cunoscute și sub numele de “*criteriile de la Copenhaga*” –Joe Painter, *New Geographies of Democracy in Contemporary Europe*, in Ray Hudson, Allan M. Williams, *Divided Europe: Society and Territory*, Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 1999, p.122; G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.13; P. Fontaine, *op.cit.*, p.31.

c) *Consiliul european de la Essen* (1994) a stabilit strategia de preaderare a statelor asociate, bazată pe programul Phare⁷⁵, ca principal instrument financiar.

d) *Agenda 2000*, document al Comisiei europene publicat în 1997, care tratează problema finanțării Uniunii în perioada 2000-2006, perioada mării extinderi spre est, proiectează anumite principii de acțiune pentru viitor, printre care se numără și lărgirea Uniunii⁷⁶. Se consideră că negocierile de aderare pot fi inițiate mai întâi cu Cehia, Polonia, Ungaria, Estonia și Slovenia.

Atât aceste țări, cât și celelalte state candidate, au primit o “foaie de parcurs” care trasează drumul de urmat în vederea adoptării acquis-ului comunitar.

e) *Consiliul european de la Luxemburg* (1997) aprobă concluziile Comisiei prezentate în *Agenda 2000*, și decide că negocierile vor începe cu 6 state (cele enumerate în *Agenda 2000*, plus Cipru) – cunoscute de acum înainte ca și “*Grupul de la Luxemburg*”.

f) La propunerea Franței, în 1997 Consiliul U.E. acceptă organizarea unor *Conferințe europene*, care să însoțească procesul de lărgire; la Conferințe vor participa, pe lângă membrii U.E., reprezentanții la nivel înalt ai statelor asociate U.E.

Conferințele sunt anuale, prima fiind organizată la Londra, în 1998, și constituie un forum de discuții cu privire la politicile din justiție, regionale, de apărare comună, etc.

g) Negocierile de aderare încep în 1998 cu țările din *Grupul de la Luxemburg*. Accentul este pus pe adoptarea *acquis*-ului comunitar⁷⁷, deși se admite că aderarea este posibilă chiar dacă sunt aspecte ale *acquis*-ului neadoptate, urmând ca aceste lipsuri să fie acoperite în cel mai scurt timp de la aderare. De asemenea, este admisă posibilitatea unor perioade tranzitorii, în domenii limitate ca număr.

Negocierile au loc prin Conferințe interguvernamentale bilaterale în care miniștrii se întâlnesc la 6 luni, iar ambasadorii lunar.

h) *Comisia europeană* își asumă rolul de a întocmi, anual, un *raport de evaluare* a progresului înregistrat de fiecare țară candidată în ceea ce privește îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga, pe care să-l prezinte Consiliului european.

În urma raportului întocmit, Comisia poate propune Consiliului european începerea negocierilor cu un al doilea val de țări candidate, sau, dimpotrivă, reducerea sau sistarea ajutorului financiar de preaderare⁷⁸.

i) *Consiliul european de la Berlin* (1999) hotărăște crearea a două noi instrumente financiare de preaderare: ISPA – instrument structural destinat investițiilor din domeniul transporturilor și mediului, și SAPARD – instrument pentru agricultură, care să completeze programul PHARE.

j) *Consiliul european de la Helsinki* (1999) decide să inițieze Conferințe interguvernamentale bilaterale cu țările din cel de-al doilea val (România, Slovacia, Letonia, Lituania, Bulgaria și Malta), cunoscute de acum sub denumirea de “*Grupul de la Helsinki*”, în vederea deschiderii negocierilor pentru aderare.

k) *Consiliul european de la Laeken* (2001) a luat act de raportul Comisiei europene, conform căruia, dacă procesul de negocieri și de reforme continuă în același ritm, țările candidate (cu excepția României, Bulgariei și Turciei) vor fi pregătite pentru aderare la sfârșitul anului 2002. Iată că, în acest moment, unele state din cel de-al doilea val se detașează de “colegele de grup”, trecând în primul val de aderare.

⁷⁵ Acronimul “PHARE” provine de la inițialele *Polonia și Ungaria (Hungary), Asistență pentru Restructurarea Economiei*, program lansat în 1989. Ulterior, programul a fost extins la toate statele central și est europene.

⁷⁶ Louis Dubois, *L'Union européenne*, Ed. Documentation française, Paris, 1999, p.54; Louis Mathieu, *Quelle Union pour l'Europe ?*, Ed. Documentation française, Paris, 1999, p.15; P. M. Defarges, *op.cit.*, p.77; N. Deaconu, *op.cit.*, p.13; O. Manolache, *op.cit.*, p.13.

⁷⁷ *Acquis* – ul comunitar reprezintă ansamblul reglementărilor din dreptul comunitar, care conferă drepturi și impun obligații statelor membre ale Uniunii Europene, cetățenilor europeni și companiilor europene.

⁷⁸ Primele rapoarte au fost întocmite în 1998, cel din 2004 fiind al șaselea raport.

Cât despre Bulgaria și România, se spera deschiderea tuturor capitolului de negociere până la sfârșitul anului 2002⁷⁹.

l) *Consiliul european de la Copenhaga* (2002) anunță încheierea negocierilor de aderare cu 10 state: Cipru⁸⁰, Cehia, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia, Malta, Slovenia; tratatele de aderare au fost semnate în aprilie 2003, la Atena, iar statele candidate au devenit membre cu drepturi depline din mai 2004.

Noile membre ale U.E. au participat, astfel, la alegerile pentru Parlamentul european din 2004: în același timp, au intrat în vigoare dispozițiile privind noua modalitate de vot din Consiliul U.E. și noua componență a Comisiei europene, prevăzute în Tratatul de la Nisa.

În fine, noile state membre au participat la Conferința interguvernamentală, programată să aibă loc după aderare, și al cărei scop a fost amendarea tratatelor institutive în vederea funcționării Uniunii Europene cu 25 de membri (și, ulterior, cu 27 sau 28 de membri).

Documentul oficial adoptat la Copenhaga arată că încheierea negocierilor cu cele 10 state conferă un nou dinamism negocierilor de aderare purtate cu România și Bulgaria, ca parte a aceluiasi proces ireversibil de largire a Uniunii Europene. În consecință, se stabilește ca dată probabilă pentru aderarea celor două state anul 2007.

La 25 aprilie 2005, la Luxembourg, România și Bulgaria au semnat Tratatul de aderare la Uniunea Europeană, care conține însă și o clauză de salvagardare, ce poate fi activată în cazul în care cele două state nu îndeplinesc în 2007 condițiile de aderare, și care se transpune în amânarea cu un an a integrării efective în Uniune.

m) La 30 iunie 2011 Croația a încheiat procesul de negociere a aderării la Uniunea Europeană. În luna ianuarie 2012, în Croația a avut loc referendumul cu privire la aderarea la UE, aproximativ 67% dintre voturile exprimate au fost în favoarea aderării. Prin urmare, Croația a devenit al 28-lea stat membru al Uniunii Europene la 1 iulie 2013.

22. Expirarea Tratatului C.E.C.O. (2002).

În 23 iulie 2002 a expirat termenul de 50 de ani pentru care a fost instituită Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului; toate activele și sursele financiare ale acesteia au trecut, începând cu această dată, în proprietatea celorlate două Comunități rămase, reunite sub denumirea de Comunitatea Europeană, iar juridic domeniul cărbunelui și oțelului va fi guvernat de dispozițiile Tratatului C.E.E.

23. Viitorul Uniunii Europene. Convenția europeană și adoptarea Proiectului Constituției Uniunii Europene.

a) Propunerea Fischer⁸¹.

La 12 mai 2000, cu ocazia unui discurs rostit la Berlin, Ministrul de externe al Germaniei, Joschka Fischer, a dezvoltat o teorie proprie referitoare la Federația europeană. Propunerea sa

⁷⁹ Negocierile cu Turcia, datorită problemelor politice relative la respectarea drepturilor omului și la protecția minorităților naționale, s-au aflat în impas; recent, aspecte precum intervenția la granița cu Siria și conflictul cu forțele kurde, „epurarea” sectorului public după tendativa de lovitură de stat din 2016 și încălcările drepturilor omului care au urmat, fac accesarea la U.E. tot mai puțin probabilă, în ciuda rolului major al Turciei în gestionarea crizei migrației către Europa.

⁸⁰ Prin documentul adoptat la Copenhaga, Cipru a fost invitat să-și rezolve problemele interne existente între comunitățile greacă și turcă până în februarie 2003, în așa fel încât la data aderării unitatea statului cipriot să nu fie de nici o manieră pusă în pericol. Se arată că, dacă nu era posibilă încheierea unei înțelegeri între cele două comunități, aplicarea acquis-ului comunitar va fi suspendată în partea de nord a Ciprului, până la noi decizii. Din păcate, în urma unui referendum desfășurat în 2004, reunificarea insulei a eșuat, datorită votului negativ al ciprioților greci (75%). Prin urmare, doar partea ocupată de comunitatea greacă a devenit membră cu drepturi depline a U.E. sub denumirea de “Cipru”.

⁸¹ A se vedea G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.276, C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.63.

federalistă este considerată una dintre cele mai elaborate și având un caracter profund “integraționist”.

După Fischer, proiectul integrării europene gândit de Monnet și Schuman și-a atins finalitatea prin Tratatul de la Maastricht și Amsterdam; în prezent, perspectiva extinderii Uniunii la 27 sau chiar 30 de membri impune reformarea instituțională a Uniunii, pentru a nu se ajunge la o disoluție a acesteia.

Soluția preconizată era formarea unei federații europene, bazată pe un tratat constituțional, care să fie condusă de un Parlament cu rol legislativ⁸² și un Guvern cu sarcini executive⁸³. O soluție alternativă pentru latura executivă ar fi Președintele U.E., ales direct și investit cu plenitudinea puterilor executive.

Construcția europeană ar fi clădită pe ideea partajului de suveranitate între statele națiuni și Europa federală și pe principiul subsidiarității. De asemenea, Fischer încurajează crearea “nucleului dur” al statelor europene, care au capacitatea și voința de a înainta într-un ritm mai rapid pe calea integrării, și în jurul cărora să graviteze celelalte state membre.

Propunerea ministrului german a fost primită diferit de statele membre ale U.E.: cele șase state fondatoare ale Comunităților Europene s-au pronunțat favorabil, statele mai mici, cum ar fi Portugalia, Austria, Irlanda, Grecia, au reacționat negativ, având temerea că vor fi “înghițite” într-o federație dominată de “uriași”; scepticilor li se adaugă și statele care tradițional s-au opus integrării europene accentuate, și anume Marea Britanie și țările nordice. Dintre statele nou intrate, Ungaria este favorabilă federalizării, în timp ce Polonia se aliază cu statele nordice, respingând ideea.

b) *Dezbaterea privind viitorul Uniunii Europene. Declarația privind viitorul Europei (2001).*

Istoria Uniunii Europene a fost marcată, în timp, așa cum am arătat, de revizuirii succesive ale tratatelor comunitare (Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa). Unele încununate de succes, cum este Tratatul de la Maastricht, altele mai puțin relevante în ceea ce privește adâncirea integrării și rezolvarea problemelor politice ale Uniunii (Amsterdam și Nisa), toate revizuirile au lăsat nerezolvate două aspecte esențiale pentru evitarea disoluției în viitor a Uniunii Europene: asigurarea funcționalității unei Uniuni cu peste 25 de state membre, respectiv conferirea de legitimitate instituțiilor comunitare care trebuie să reprezinte statele și popoarele europene.

Propunerea Fischer, precum și alte luări de poziție ale personalităților marcante din viața politică europeană, au relevat necesitatea deschiderii unei discuții mai ample asupra viitorului Uniunii Europene și asupra unei noi revizuirii a tratatelor comunitare, considerată necesară și inevitabilă.

În dezvoltarea acestor inițiative, Consiliul european de la Laeken din decembrie 2001, convins deja de timiditatea reformelor instituționale prevăzute în Tratatul de la Nisa, a adoptat *Declarația asupra viitorului Europei*, prin care s-a afirmat angajamentul Uniunii Europene de a deveni mai democratică, mai transparentă și mai eficientă. De asemenea, este afirmată pentru prima dată intenția de a se adopta o Constituție europeană⁸⁴, în conformitate cu dorința exprimată de popoarele europene.

c) *Convenția europeană (2002-2003).* Este evident că integrarea europeană este și o problemă a popoarelor europene și prezența acestora la dezbaterea privind viitorul Uniunii este

⁸² Parlamentul ar urma să fie alcătuit din două camere: una compusă din deputați aleși, care aparțin în același timp și parlamentelor naționale, și cealaltă, o combinație între senatori aleși prin vot direct din statele membre (modelul Senatului american) și o cameră a statelor (similară Camerei superioare germane, cu reprezentanți ai landurilor).

⁸³ Guvernul european ar urma să fie urmașul actualului Consiliu al U.E., fiind format prin urmare din reprezentanți ai guvernelor naționale.

⁸⁴ Pentru discuții în legătură cu necesitatea unei Constituții europene, a se vedea Dieter Grimm, *Does Europe need a Constitution ?*, și Jürgen Habermas, *Reply to Grimm*, in Peter Gowan, Perry Anderson (editors), *The Question of Europe*, Verso, London-New York, 1997, p.239 și urm.

indispensabilă. Deoarece *metoda* revizuirii tratatelor comunitare în cadrul unor Conferințe interguvernamentale, cu participarea doar a șefilor de stat și de guverne și cu excluderea cetățenilor europeni, a dat loc multor critici, Consiliul european a gândit pentru prima dată o altă formă de revizuire a tratatelor.

Astfel, în vederea realizării unei Conferințe interguvernamentale cât mai transparente și mai deschise, a fost constituită o *Convenție europeană*, care a reunit principalii actori ai dezbaterii privind viitorul Uniunii: reprezentanții Guvernelor celor 15 state membre și ale celor 13 candidate (primele 10 cu drepturi depline, iar ultimele 3 – Turcia, România și Bulgaria, cu statut de observator); reprezentanții parlamentelor naționale din cele 15 state, precum și din statele candidate; reprezentanți ai Parlamentului european și ai Comisiei europene; 13 observatori din partea Comitetului regiunilor și a Comitetului Economic și Social; Mediatorul european, reprezentanți ai partenerilor sociali europeni.

Convenția avea menirea de a aduce împreună, pentru prima oară în istoria construcției europene, toate punctele de vedere naționale și europene, într-o dezbateră deschisă. Cei 105 de membri trebuiau să identifice și să analizeze principalele probleme instituționale ridicate de viitoarea dezvoltare a Uniunii⁸⁵ și să redacteze un document cu soluții pentru aceste probleme, document care să stea la baza negocierilor din cadrul Conferinței interguvernamentale de revizuire a tratatelor, unde se va lua decizia finală.

Convenția europeană a fost condusă de un *Președinte*, fostul șef de stat francez Valéry Giscard d'Estaing, și un *Prezidiu*, format din 11 membri: doi vicepreședinți, câte un reprezentant al fiecăruia dintre cele trei state membre care au deținut președinția Consiliului U.E. pe timpul Convenției, doi reprezentanți ai parlamentelor naționale, doi reprezentanți ai Parlamentului european și doi din partea Comisiei europene. Reprezentantul Parlamentului sloven a fost invitat să ia parte la reuniunile acestui organism, ca exponent al statelor candidate.

Prima sesiune a Convenției a avut loc în februarie 2002 și s-a continuat cu altele, organizate câte două sau trei zile, de două ori pe lună, timp de 15 luni. În paralel cu sesiunile desfășurate la Bruxelles, grupuri de lucru conduse de un membru al Prezidiului Convenției au dezbătut probleme specifice și determinate.

Una dintre sesiunile plenare ale Convenției a fost alocată societății civile, care și-a putut face auzite opiniile prin vocea reprezentanților săi. În continuare, a fost deschis un Forum de dezbateri cu un site de Internet dedicat în întregime societății civile (organizații neguvernamentale, parteneri sociali europeni, oameni de afaceri, mediul universitar și academic)⁸⁶.

c) *Consiliul european de la Thesalonik (2003). Proiectul Constituției Uniunii Europene.*

Finalizat după mai mult de un an de la demararea dezbaterii, Proiectul de Tratat privind Constituția Uniunii Europene⁸⁷ a fost prezentat de Președintele Convenției europene, Valéry Giscard D'Estaing, Consiliului european întrunit la 20 iunie 2003 în Grecia pentru semnarea tratatelor de aderare a celor 10 state candidate din Europa Centrală și de Est.

Textul prezentat de Convenție este un proiect de tratat comunitar, care, după regulile instituite la Maastricht, a stat la baza discuțiilor din cadrul Conferinței interguvernamentale ce a început în octombrie 2003 având ca obiect o nouă revizuire a tratatelor comunitare constitutive. Conferința interguvernamentală aducea împreună cele 15 guverne ale statelor membre U.E., cele 10 guverne ale statelor candidate cu care s-au semnat tratatele de aderare, Comisia și Parlamentul european, și, cu statut de observator, reprezentanții României, Bulgariei și Turciei.

⁸⁵ Unele dintre aceste probleme au fost identificate chiar de Consiliul european de la Laeken: distribuirea competențelor Uniunii între instituțiile comunitare, simplificarea tratatelor, simplificarea modalităților de acțiune a Uniunii, asigurarea unei transparențe decizionale sporite, a eficacității activității comunitare.

⁸⁶ http://europa.eu.int/futurum/forum_convention

⁸⁷ Proiectul este discutat pe scurt într-un capitol distinct.

Termenul de finalizare a lucrărilor Conferinței a fost astfel stabilit încât să preceadă alegerile parlamentare europene din 2004, iar Constituția se dorea a fi semnată cât de rapid posibil după data de 1 mai 2004, data accederii noilor 10 membri.

Marcând importanța primului tratat comunitar, semnat la Roma în anii '50, cele 25 de state membre și cele 3 state candidate au ales același oraș pentru semnarea tratatului constituțional, la 29 octombrie 2004.

d) Adesea criticată, încă de la începuturile proiectului, motiv de negocieri și dezbateri interguvernamentale intense, intenția guvernelor statelor membre de a oferi Uniunii, statelor membre și cetățenilor acestora o Constituție a trebuit să depășească numeroase impasuri, culminând cu eșecul din decembrie 2003 a *Summit*-ului de la Bruxelles, când liderii europeni nu au putut ajunge la un acord asupra cadrului general al Constituției pentru Uniunea Europeană.

La șase luni după acest eșec, liderii europeni au reușit să-și reconcilieze punctele de vedere diferite asupra proiectului de Constituție. Un impuls în acest sens a fost dat de atacurile teroriste de la Madrid, care au aliniat statele membre în jurul unui obiectiv comun, cel al luptei împotriva terorismului, și a făcut ca statele să accepte mai ușor compromisurile necesare pentru ca proiectul să fie adoptat.

În acest context, după semnarea tratatului constituțional în octombrie 2004, ratificarea lui urma să dureze mai mulți ani, implicând fie referendumuri naționale, fie ratificarea prin lege adoptată de parlamentul național, fie o combinație între cele două, în funcție de opțiunea fiecărui stat membru.

24. Invitarea Turciei – o decizie istorică.

În octombrie 2004, printr-o decizie considerată “istorică”, Turcia a fost invitată să adere la Uniune.

Acceptând să negocieze cu Turcia, țară ce are 97% din teritoriu în Asia și 66 de milioane de locuitori de religie musulmană, Uniunea Europeană și-a schimbat direcția irevocabil. Semnificația acestui moment este una deosebită: Uniunea declară pentru prima dată că nu este nici un club creștin și nici o regiune geografică, ci un ambițios proiect politic, ce nu refuză aderarea unor state pe temeuri religioase și culturale.

Procesul început în 2004 va fi unul dificil și de lungă durată, știută fiind opoziția unor state europene (Franța, Germania, Cipru⁸⁸) și a majorității cetățenilor europeni la aderarea Turciei (metoda cea mai simplă de blocare a aderării este referendumul național în statele membre, această măsură fiind anunțată deja de Franța).

Mai mult, imediat după această decizie, s-a conturat posibilitatea ca efectele ei adverse să se facă simțite chiar cu prilejul votului referendar asupra proiectului de Constituție, organizat în unele state europene, în sensul că s-a considerat că cetățenii europeni au votat contra Constituției pentru a transmite un mesaj în privința deciziei vizând Turcia.

25. Impasul creat de respingerea tratatului constituțional în unele state membre.

Confirmând, din păcate, previziunile analiștilor, referendumurile organizate în unele state europene pentru aprobarea proiectului constituțional au scos la lumină nemulțumiri mai vechi ale cetățenilor europeni față de „birocrăția de la Bruxelles” și față de decizia de a accepta Turcia la negocierile de aderare. La aceste nemulțumiri s-au adăugat altele, legate de politica internă a unor state membre, motiv suficient, în opinia electoratului, pentru a da un vot negativ oricărei propuneri susținute de guvernele naționale, indiferent de obiectul acesteia⁸⁹.

⁸⁸ Cipru amenință chiar cu folosirea dreptului de veto în cazul aderării Turciei – nu trebuie uitat faptul că Turcia recunoaște numai partea nordică a insulei, locuită de ciprioți turci, ca fiind statul Cipru.

⁸⁹ Lipsa de popularitate a primului ministru francez și politica națională a guvernului condus de acesta a contribuit, astfel, la rezultatul referendumului din Franța.

Astfel, referendumurile constituționale organizate în Franța și Olanda în mai-iunie 2005, au arătat o ruptură semnificativă între politicienii europeni și cetățenii europeni. Franța a respins cu aproape 55% ratificarea tratatului constituțional, în timp ce în Olanda procentul a fost și mai mare, de 62%.

În ciuda faptului că alte state au aprobat prin procedură parlamentară sau referendară proiectul constituțional (Spania, Italia, Germania, Austria, Slovenia, Slovacia, Ungaria, Letonia, Lituania, Belgia, Grecia, Cipru, Luxemburg, Malta), situația Constituției U.E. era incertă. Parlamentul polonez nu a reușit ratificarea în iulie 2005, sarcina revenind noului parlament ales, în timp ce Cehia a programat organizarea unui referendum doar la sfârșitul lui 2006 - începutul lui 2007. Marea Britanie, Portugalia, Suedia, Irlanda și Danemarca și-au amânat referendumurile sau ratificarea parlamentară pe termen nedeterminat, iar Estonia și Finlanda au decis ratificarea prin procedură parlamentară a proiectului constituțional la sfârșitul anului 2005. Luxemburg, unul dintre statele fondatoare ale Comunităților, a aprobat proiectul constituțional prin referendum în 10 iulie 2005, cu doar 56,5% din voturile exprimate. În urma acestui rezultat considerat îngrijorător pentru soarta Constituției europene, procedurile de ratificare referendară sau parlamentară au fost suspendate în restul statelor membre.

Explicația comportamentului electoral francez și olandez, a scorului redus obținut la referendumul din Luxemburg, dar și probabilitatea respingerii textului în Marea Britanie, are în vedere mai multe aspecte.

În primul rând, Uniunea Europeană continuă să se extindă, invitând tot mai multe state europene și cvasi-europene să adere. Cetățenii europeni vor să știe până unde va merge această extindere și când se va opri, pentru a face loc întăririi construcției comunitare. Populația Uniunii, mai ales din vechile state membre, nu-și poate închipui cum va arăta Europa peste 30 de ani, iar politicienii europeni nu sunt dispuși să trateze cu seriozitate această problemă și să ofere un răspuns credibil. Nimeni nu și-ar fi închipuit în 1990 dimensiunile și complexitatea actuală a construcției europene, de aceea cetățenii europeni au senzația că nu au fost consultați suficient în acest proces de extindere, iar Constituția acordă un „cec în alb” instituțiilor europene și politicienilor europeni pentru extinderea nedefinită a Uniunii. Perspectiva viitorului european aduce cu ea teama destrămării modelului social european, pierderea locurilor de muncă bine plătite în favoarea est-europenilor, disoluția valorilor U.E.

În acest context, invitarea Turciei la negocieri a dat o lovitură dură euro-optimiștilor, iar ulterior, apropierea constantă de Uniune a Ucrainei, un alt stat uriaș, a avut un efect asemănător, datorită perspectivei ca raportul de forțe între statele membre să se schimbe fundamental în favoarea noilor veniți. Situația este îngreunată și de faptul că Turcia refuză, cel puțin în acest moment, să discute varianta „parteneriatului privilegiat” cu Uniunea, în schimbul aderării. Mai mult, la ușa Uniunii ar putea bate, în viitor, și alte state, care deja își exprimă intenții în acest sens: Norvegia, Elveția, Bosnia, Serbia, Macedonia, Moldova, Albania, Ucraina. Aderarea acestor state ar duce la o Uniune cu 37 de membri; oricât de bine ar suna acest lucru în teorie, practic funcționarea Uniunii în aranjamentele instituționale existente ar fi periclitată. Federalismul ar fi o soluție, însă ideea sperie multe state europene, și nu constituie o variantă de discuție în prezent.

În al doilea rând, statele vest europene au dificultăți în menținerea modelului social ce a funcționat până acum cu succes, confruntându-se cu o populație îmbătrânită și cu colapsul sistemului de asigurări sociale. Amenințarea forței de muncă est și central europeană este considerată un alt factor de nemulțumire a populației din statele din vestul Europei, deși slujbele vizate de est europeni sunt cele plătite cel mai slab.

În contextul respingerii textului constituțional de două state fondatoare ale Comunității Europene, în condițiile în care alte state, confruntându-se cu aceeași perspectivă sumbră, încercau să găsească soluții disperate, opinia publică europeană era divizată între două puncte de vedere: unul, oficial, care recunoștea că procesul de ratificare al Constituției a ajuns într-un impas major, însă susținea continuarea lui și reluarea referendumurilor după o perioadă de reflecție și de

explicare a conținutului proiectului cetățenilor europeni⁹⁰, respectiv al doilea, aparținând presei europene și societății civile, care constata „decesul” proiectului constituțional în forma inițială și propunea o nouă dezbatere europeană asupra viitorului Uniunii.

26. Reluarea negocierilor privind reforma Uniunii Europene. O „nouă” propunere constituțională. Tratatul de la Lisabona.

După blocarea la jumătatea anului 2005 a procesului de ratificare a proiectului Constituției europene, au fost avansate, atât de la nivelul instituțiilor U.E. cât și din capitalele naționale, diverse propuneri cu privire la ieșirea Uniunii din acest impas politic. Alternativele principale prezentate erau fie reluarea discuțiilor pe marginea proiectului respins, fie reluarea de la „zero” a proiectului de reformă a Uniunii Europene, plecând de la desemnarea unei noi *Convenții europene*, care să aducă în fața cetățenilor o nouă propunere, acceptabilă de această dată. În 2007 a devenit clar că la nivelul U.E. s-a optat pentru prima variantă. Elitele politice europene au considerat că motivele pentru elaborarea unei „constituții” rămân valabile, devenind chiar mai presante în contextul crizei economice care se prefigura. Europa are nevoie de un cadru de acțiune reînnoit, adaptat schimbărilor din ultimii 15 ani. Cu toate că proiectul Constituției s-a dovedit a fi departe de perfecțiune, reprezintă, totuși, un echilibru politic atins cu greu și a fost ratificat de 2/3 dintre statele membre (18 state au ratificat parlamentar sau referendar proiectul constituțional înainte ca procedurile să fie suspendate), reprezentând peste 56% din populația Uniunii. Obiecțiile francezilor și olandezilor nu erau legate de prevederile referitoare la funcționarea instituțiilor din „vechea” propunere. Așadar, constatând un acord la nivel european cu privire la reluarea discuțiilor plecând de la proiectul constituțional și urgența reformelor instituționale în U.E., în iulie 2007, au debutat o serie de întâlniri formale⁹¹ între reprezentanții celor 27 de state membre, sub forma conferințelor interguvernamentale, derulate în perioada iunie – iulie 2007. Rezultatul acestor întâlniri a fost făcut public la data de 5 octombrie 2007. Negocierile finale au avut loc în cadrul summitului de la Lisabona în perioada 18-19 octombrie 2007, când șefii guvernelor statelor membre ale U.E. și-au dat acordul asupra textului care se va numi ulterior Tratatul de la Lisabona. Înainte de semnarea tratatului mai trebuiau negociate diferitele variante lingvistice ale proiectului⁹².

Referitor la similaritatea „noului” proiect cu proiectul respins al tratatului constituțional, reacțiile politicianilor europeni, inclusiv ale celor implicați în elaborarea celor două proiecte⁹³, au

⁹⁰ Problema este că proiectul a fost înțeles destul de corect de cetățenii europeni, și nu necesită explicații suplimentare; pur și simplu prevederile sale sunt considerate inacceptabile de aceștia: ideea unei Uniuni tot mai extinse și mai adâncite între statele membre nu mai corespunde idealurilor de bunăstare ale europenilor.

⁹¹ În presa europeană, precum și în declarațiile unor politicieni europeni s-a arătat că, încă din 2006, au avut loc întâlniri „secrete”, informale, între reprezentanți ai statelor membre pentru a relansa proiectul de constituție. În centrul acestor discuții a fost menționată frecvent figura cancelarului german Angela Merkel, despre care s-a spus că a facilitat reluarea negocierilor plecând de la vechiul proiect, prin discuții personale cu unii lideri europeni (spre exemplu cu premierul danez cu care ar fi discutat în decembrie 2006 posibilitatea de a evita un referendum asupra noii propuneri de tratat în Danemarca). De asemenea, Merkel a fost „acuzată” că a trimis scrisori confidențiale șefilor de state și guverne în care evalua disponibilitatea acestora de a face compromisuri, spre exemplu, cu privire la folosirea unei terminologii diferite în traduceri în diferitele limbi oficiale ale U.E. sau excluderea Cartei Drepturilor Fundamentale din textul tratatului și includerea unui articol cu aceeași valoare legală. De fapt, era evidentă intenția de a cosmetiza același proiect și de a evita referendumurile naționale asupra viitorului proiect. Pentru detalii a se vedea <http://www.bonde.com>, <http://www.eudemocrats.org>, Jens-Peter Bonde, „From EU Constitution to Lisbon Treaty”, Publisher Foundation for EU Democracy and the EU Democrats in cooperation with the Group for Independence and Democracy in the European Parliament, 2008, p. 14.

⁹² S-a discutat despre așa-numitele „traduceri politice”. Spre exemplu, varianta daneză a tratatului conține un cuvânt sinonim cu „chairman” (*formand*) pentru a desemna funcția de președinte al Consiliului European. A se vedea Jens-Peter Bonde, *op. cit.*, 2008, p. 24.

⁹³ „Tratatul de la Lisabona este identic cu proiectul respins al constituției. Doar formatul a fost schimbat pentru a evita referendumurile.” Este reacția fostului președinte francez Valéry Giscard d’Estaing și președintele

arătat clar că este de fapt vorba despre o reluare a principalelor soluții adoptate pentru tratatul constituțional, cu minime modificări sau excluderi ale unor prevederi care fac trimitere la „statul” european, „constituționalizarea” ordinii juridice a U.E. sau „supremația” U.E. asupra statelor membre.

Tratatul de la Lisabona a fost semnat în data de 13 decembrie 2007, la Lisabona, sub președinția portugheză a Consiliului Uniunii Europene, însă succesul se datorează în mare măsură eforturilor oficialilor germani, Germania deținând președinția Consiliului în prima parte a anului 2007.

Referitor la ratificarea noului tratat, multe voci cu rezonanță la nivel european⁹⁴ au arătat că întregul proces de renegociere a acestui proiect, fără vreo implicație majoră asupra impactului acestuia comparativ cu tratatul constituțional, a avut menirea de a relua procedurile de ratificare evitând referendumurile în statele membre. Acest lucru s-a și întâmplat în fapt. În perioada decembrie 2007 – noiembrie 2009, Tratatul de la Lisabona a fost supus ratificării în toate statele membre⁹⁵, însă într-un singur stat membru – în Irlanda⁹⁶ – procedura a implicat un referendum. În Irlanda referendumul organizat în 12 iunie 2008 a rezultat în respigerea cu 53,4% din voturi a Tratatului de la Lisabona de către singurii europeni consultați prin referendum asupra acestui proiect. La presiunea celorlalte state membre și invocând o serie de concesiuni făcute irlandezilor în urma respingerii de către aceștia a Tratatului,⁹⁷ a fost organizat un nou referendum în 2 octombrie 2009, iar de această dată electoratul irlandez a aprobat cu 67,13% din voturi noul Tratat. Însă, cele mai mari probleme legate de ratificarea Tratatului au fost întâmpinate în Cehia, unde președintele eurosceptic Vaclav Klaus a semnat tratatul numai după ce a fost adoptată o decizie a Curții Constituționale din Praga care a stabilit că Tratatul nu aduce atingere legii fundamentale a Cehiei. Deși a condamnat decizia Curții, președintele Cehiei a semnat Tratatul în data de 3 noiembrie 2009, încheind lungul proces de ratificare a Tratatului de la Lisabona în statele membre.

Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare în data de 1 decembrie 2009. În prezent, instituțiile Uniunii Europene continuă un lung proces de adaptare la dispozițiile noului tratat.

27. Brexit

„Brexit”, un termen foarte popular în ultimii ani, este o abreviere pentru cuvintele în limba engleză „British” și „exit”, care se referă la referendumul din 23 iunie 2016 prin care cetățenii Regatului Unit au fost chemați să voteze asupra retragerii țării lor din Uniunea Europeană.

Convenției europene care a elaborat proiectul tratatului constituțional, făcută publică la 27 octombrie 2007, într-o scrisoare deschisă transmisă unor cotidiane europene. A se vedea <http://euobserver.com/9/25052/?rk=1>

⁹⁴ Fostul premier irlandez Dr. Garret FitzGerald, fostul președinte francez Valéry Giscard d’Estaing, fostul premier italian Giuliano Amato, citați în Jens-Peter Bonde, *op. cit.*, 2008, pp. 28-29.

⁹⁵ Ungaria a fost primul stat membru care a ratificat Tratatul de la Lisabona, prin votul din data de 17 decembrie 2007 din Parlament, înainte ca o variantă consolidată a tratatului să fie publicată. În plus, Tratatul a fost ulterior amendat pentru a facilita ratificarea în alte state membre. România a fost cel de-al patrulea stat membru care a ratificat Tratatul de la Lisabona. Votul din Parlamentul României din data de 4 februarie 2008 a aprobat Tratatul cu 387 de voturi „pentru”, 1 vot „împotrivă” și o abținere. Președintele României a semnat Tratatul în data de 5 februarie 2008 finalizând ratificarea acestuia în România. Polonia și Cehia au ratificat ultimele Tratatul, după lungi negocieri cu privire la unele clauze de exceptare de la Carta Drepturilor Fundamentale. Președintele polonez a amânat semnarea Tratatului cu 557 de zile de la aprobarea sa de către parlament pentru se asigura că va obține derogările solicitate. La ceremonie a participat președintele Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, marcând importanța deosebită a acestui moment. A se vedea <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6901353.stm>, <http://euobserver.com/9/28809>

⁹⁶ În cazul Irlandei, constituția este mult prea clară în ceea ce privește organizarea unui referendum pentru ca tratatul să poată fi ratificat prin procedură parlamentară. A se vedea Jens-Peter Bonde, *op. cit.*, 2008, p. 14.

⁹⁷ Cetățenilor irlandezi li s-au prezentat ca modificări față de prima variantă a Tratatului, respinsă prin referendum, posibilitatea Irlandei de a decide în mod independent față de Uniunea Europeană în probleme precum neutralitatea militară, impozitare, problema avorturilor, precum și faptul că Irlandei i s-a promis menținerea unui comisar irlandez. A se vedea <http://euobserver.com/9/28429>

Problemele profunde legate de Brexit, de natură economică, politică sau socială, au fost dezbătute în timpul campaniei despre retragerea Regatului Unit. Motivele invocate în campania pentru retragere au fost, în mare: reglementarea excesivă în cadrul UE, care este în detrimentul afacerilor din Regat și al progresului economic al țării; contribuțiile mari la bugetul UE, respectiv faptul că Regatul Unit este contributor net în cadrul UE⁹⁸; argumente privind suveranitatea și democrația; în mod special, redobândirea controlului deplin asupra frontierelor și migrației; mai puțin, discuțiile despre viitorul federal al Europei.

Rezultatul a fost strâns, 51,9% dintre votanți au ales retragerea, 48,1% au votat pentru rămânerea ca stat membru UE, pe fondul unei participări la vot de 71,8% dintre alegătorii cu drept de vot (peste 30 de milioane de voturi). Defalcăt pe unități sub-naționale rezultatul nu este unitar, au votat pentru retragere Anglia (53,5%) și Țara Galilor (52,5%) iar împotriva retragerii au fost votanții din Scoția (62%) și Irlanda de Nord (55,7%). Pe fondul acestei distribuții regionale a votului, Scoția a anunțat recent intenția de a organiza un nou referendum privind independența de Regat și rămânerea în UE (după ce în 2014 a fost organizat un referendum privind independența de Regatul Unit, când 55,3% din voturi au fost pentru rămânerea în cadrul Regatului Unit, un argument important al celor care au votat pentru rămânere fiind tocmai apartenența la UE).⁹⁹

Sunt avansate numeroase scenarii economice și politice privind retragerea (mai mult sau mai puțin pesimiste cu privire la viitorul Regatului Unit și al UE), însă realitatea este că, așa cum UE este un experiment unic de integrare, așa și retragerea din cadrul său este un experiment, atât în ceea ce privește detaliile negocierilor, cât și în privința consecințelor imediate și pe termen lung.

În etapa anterioară declanșării negocierilor (martie 2017), alternativele pentru gestionarea retragerii erau: „soft Brexit” sau „hard Brexit”, cu referire la termenii retragerii Regatului Unit. Nu putem furniza o definiție, însă este vorba despre natura relației dintre regatul Unit și UE post-retragere, respectiv gradul de apropiere de UE după retragerea propriu-zisă¹⁰⁰. La o extremă, Brexit-ul dur ar implica refuzul britanicilor de a face compromisuri asupra unor aspecte precum libera circulație a persoanelor; la cealaltă extremă, o alternativă atenuată ar presupune urmarea unui parcurs similar cu cel al Norvegiei, care este membră a pieței comune și trebuie să accepte libera circulație a persoanelor.

În plan economic, consecințele pentru Regatul Unit sunt (încă) acceptabile: o devalorizare cu 14% (unele calcule pe termen lung indică 20%) a lirei sterline față de euro, ușoare creșteri de prețuri pentru produsele importate, o creștere generală a inflației (3% în ianuarie 2018).

La 29 martie 2017 Regatul Unit a invocat articolul 50 al TUE și a declanșat procesul de retragere din UE. Invocarea art. 50 TUE reprezintă informarea oficială a Consiliului European cu privire la intenția unui stat membru de a se retrage din Uniune și solicitarea începerii negocierilor în conformitate cu prevederile Tratatului.

O problemă serioasă se contura încă de la începutul anului 2017, înainte de invocarea articolului 50 al TUE: sunt deja semnalate încălcări ale dreptului european, spre exemplu în achiziții publice, unde au fost semnalate cazuri în care ofertanților li s-au solicitat garanții că vor sprijini Brexit¹⁰¹. Cu referire la drepturile persoanelor, există opinia conform căreia nu ar trebui să li se permită dreptul de ședere permanentă celor care ajung în țară după invocarea articolului 50 TUE de către Regatul Unit. Această măsură, la fel ca și exemplul de mai sus, ar fi clar contrară prevederilor tratatului care arată că pentru perioada dintre invocarea retragerii și retragerea

⁹⁸ <http://www.telegraph.co.uk/news/0/how-much-do-we-spend-on-the-eu-and-what-else-could-it-pay-for/>

⁹⁹ <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-scotland-leaving-eu-is-democratically-unacceptable-says-nicola-sturgeon-a7100691.html> (fișier video).

¹⁰⁰ <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>

¹⁰¹ Criteriul exact sună așa: „committed to the best possible outcome for the United Kingdom following its departure from the European Union”. În opinia experților în achiziții publice acesta este un criteriu subiectiv, așa-numitul „concurs de frumusețe”. A se vedea pentru o discuție extinsă Albert Sánchez Graells, „Buy Brexit? Does ‘cultural fitness’ as an evaluation criterion breach EU and UK public procurement law?”, <http://eulawanalysis.blogspot.ro/2017/03/buy-brexit-does-cultural-fitness-as.html>

propriu-zisă pe teritoriul statului care dorește să se retragă se aplică în totalitate dreptul european¹⁰².

În 2018 se preconizau mai multe scenarii: rămânerea în cadrul pieței unice și a uniunii vamale, „modelul Norvegiei” (retragerea din cadrul pieței comune, întrucât ar implica libera circulație a lucrătorilor și controlul CJUE asupra regulilor care vizează piața), „înțelegerea Canadei” (menținerea accesului la piața unică, eventual sub forma unui acord de liber schimb, probabil o înțelegere renegociată privind uniunea vamală), și „ieșirea fără acord” („no deal”, relațiile economice vor fi gestionate pe baza altor tratate internaționale aplicabile, precum regulile Organizației Mondiale a Comerțului). Ultimele negocieri vizează problema frontierei cu Irlanda, respectiv posibilitatea introducerii de controale la frontiera dintre Irlanda și Irlanda de Nord.

Cu privire la drepturile lucrătorilor migranți, se arată că acestea vor fi rezultatul negocierilor și garanțiilor reciproce (drepturi echivalente să fie acordate cetățenilor britanici migranți în state membre UE). Drepturile cetățenilor UE cu drept de ședere permanentă nu vor fi revocate. Niciun scenariu economic nu este încă o certitudine (spre exemplu, companiile străine arată că își vor stabili strategiile de relocalizare în funcție de rezultatele negocierilor). În 2020, toate aceste probleme încă fac obiectul negocierilor dintre UE și Regatul Unit privind viitoarele relații, acord care trebuie finalizat până la data de 31 decembrie 2020.

Regatul Unit a ieșit din Uniunea Europeană la 31 ianuarie 2020 în baza unui acord de retragere, care a stabilit doar procesul care îi permitea ieșirea din UE, acordul asupra perioadei de tranziție (care se încheie la 31 decembrie 2020) și înțelegerea financiară între cele două părți. În perioada de tranziție dintre 31 ianuarie și 31 decembrie 2020, Regatul Unit aplică dreptul european, iar relațiile comerciale și contribuțiile sale la bugetul UE rămân neschimbate, însă nu mai este reprezentat în instituțiile UE. După data de 31 decembrie 2020, la finalul perioadei de tranziție, Regatul Unit va ieși automat din principalele aranjamente comerciale ale UE (piața unică și uniunea vamală) și, fie se vor aplica regulile din acordul privind viitoarele relații, dacă va fi adoptat un astfel de acord, sau se vor aplica regulile din alte tratate internaționale aplicabile (OMC).

UNITATEA 2 - UNIUNEA EUROPEANĂ

1. Terminologie. Natura juridică a Uniunii Europene.

Termenul de “Uniune Europeană” este utilizat începând cu 1992, când Tratatul de la Maastricht a denumit astfel ansamblul hibrid format din Comunitățile Europene și formele de cooperare interguvernamentală între statele membre ale Comunităților Europene, respectiv politica extenă și de securitate comună și cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne.

La momentul respectiv, s-a evitat în mod intenționat clarificarea acestei sintagme. Imposibilitatea de a da o definiție Uniunii Europene, se datora “ambiguității constructive” pe care o sugera această sintagmă¹⁰³, ambiguitate inclusă în tratat întrucât, la acel moment, pentru statele membre, un transfer de suveranitate către o Uniune cu personalitate juridică și competențe reale era inacceptabilă, mai ales cu privire la domeniile interguvernamentale de cooperare.

La momentul '92, s-a preferat o Uniune Europeană care, spre deosebire de Comunitățile Europene preexistente, nu dispunea de personalitate juridică¹⁰⁴. Era mai degrabă un concept politic

¹⁰² Peter Dominiczak, „EU migrants who arrive after triggering of Article 50 should not stay permanently, says report”, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/12/eu-migrants-arrive-article-50-should-not-stay-permanently-says/>

¹⁰³ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.229.

¹⁰⁴ J. Rideau, *op.cit.*, p.242; O. Ținca, *Drept comunitar general, op.cit.*, p.47.

decât unul juridic, deoarece nu a fost inclus în tratat pentru a substitui Comunitățile Europene, ci pentru a le îngloba într-un ansamblu mai larg¹⁰⁵.

Această natură incertă a Uniunii din punct de vedere juridic s-a dovedit a fi doar o etapă în evoluția sa, întrucât personalitatea juridică a U.E. a fost una dintre cele mai puțin disputate modificări ale T.U.E. atât în proiectul respins al tratatului constituțional cât și în noua reglementare a Uniunii, Tratatul de la Lisabona.

În prezent, art. 1, par. 3 al Tratatului privind Uniunea Europeană (T.U.E.), așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona arată că "Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succede acesteia", iar în art. 47 se declară că "Uniunea are personalitate juridică". Această modificare are implicații majore pentru actuala structură a Uniunii Europene cât și pentru funcționarea sa în noul context juridic și instituțional. Spre exemplu, Uniunea va putea încheia tratate sau acorduri internaționale în domeniile sale de competență, iar acordurile încheiate de statele membre vor trebui să fie compatibile cu cele încheiate de Uniune.

Trebuie reținut, însă, că Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom) continuă să existe alături de Uniunea Europeană, iar sistemul Euratom nu este modificat de Tratatul de la Lisabona.

Data fiind personalitatea juridică a Uniunii, statele membre își vor transfera competențele către aceasta, la aderare sau în urma modificării tratatelor și extinderii competențelor sale, Uniunea fiind acum persoană juridică aflată la un nivel superior¹⁰⁶. Conform vechii reglementări, statele puteau să își transfere competențele doar Comunităților Europene sau unui organ comunitar, cum era Banca Centrală Europeană (în prezent instituție europeană), întrucât doar acestea dispuneau de personalitate juridică¹⁰⁷.

În ceea ce privește mijloacele de realizare a obiectivelor Uniunii Europene, acestea trebuie să corespundă competențelor care îi sunt atribuite prin tratate. *Cadrul instituțional*, format în urma Tratatului de la Lisabona din cele șapte instituții europene¹⁰⁸, este chemat să contribuie la promovarea valorilor U.E., la urmărirea obiectivelor sale, la susținerea intereselor Uniunii, ale cetățenilor europeni și ale statelor membre¹⁰⁹.

2. Obiectivele Uniunii Europene sunt prevăzute în Tratatul privind Uniunea Europeană, modificat prin Tratatul de la Lisabona¹¹⁰. Astfel, Uniunea urmărește:

- să promoveze pacea, valorile sale și bunăstarea popoarelor sale;
- să ofere cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne;
- instituirea unei piețe interne, acționând pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată, stabilitatea prețurilor, o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, ocuparea deplină a forței de muncă, progres social și un nivel înalt de protecție și îmbunătățire a calității mediului.
- eliminarea excluziunii sociale, a discriminării și promovarea justiției și protecției sociale;

¹⁰⁵ R. Munteanu, *op.cit.*, p.101.

¹⁰⁶ A se vedea L. Cram, D. Dinan, N. Nugent (editors), *op.cit.*, p.5.

¹⁰⁷ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.37.

¹⁰⁸ Înainte de intrarea în vigoare a noului Tratat erau doar cinci instituții comunitare. Consiliul European și Banca Centrală Europeană nu aveau acest statut juridic. C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.37.

¹⁰⁹ *Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ediția în limba română, secțiunea Comunicări și informări, 2008/C 115/01, articolul 13, alin (1).

¹¹⁰ A se vedea *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ediția în limba română, secțiunea Comunicări și informări, 2008/C 115/01, articolul 3. Aici este vizibilă semnificația micilor diferențe de traducere în diferitele limbi oficiale. Varianta în limba română arată că "Uniunea urmărește să promoveze pacea ..." în timp ce varianta în limba engleză are o exprimare mai clară în sensul desemnării ca obiective ale U.E. a conținutului acestui articol ("The Union's aim is to promote peace...")

- promovarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, precum și solidaritatea între statele membre;
- respectarea diversității culturale, lingvistice precum și protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european;
- instituirea unei uniuni economice și monetare, a cărei monedă este euro;
- promovarea valorilor și intereselor Uniunii la nivel internațional, contribuind la pacea, securitatea, solidaritatea, dezvoltarea durabilă a planetei, precum și la respectarea drepturilor omului sau promovarea comerțului liber și echitabil pe plan global.

Din analizarea obiectivelor enunțate ca fiind asumate de Uniune rezultă finalitățile economice ale integrării europene, “promisiunile” sociale față de cetățeni, dar mai ales “ambițiile” politice ale Uniunii post Lisabona, atât pe plan european, cât și internațional.

3. Mijloacele de realizare a obiectivelor Uniunii Europene

Una dintre noutățile fundamentale ale tratatului de la Lisabona este eliminarea “pilonilor” U.E. Această structură în trei “piloni” pe care se sprijinea organizarea și funcționarea Uniunii Europene post Maastricht era formată din:

1. pilonul comunitar – Comunitățile europene;
2. pilonul interguvernamental de politică externă și de securitate comună;
3. pilonul interguvernamental de cooperare în justiție și afaceri interne.

Deosebirea principală dintre cei trei *piloni* consta în procedurile de decizie distincte existente, în funcție de “pilonul” vizat: proceduri supranaționale pentru pilonul comunitar, respectiv interguvernamentale pentru pilonii 2 și 3¹¹¹.

În prezent, conform noii reglementări, Comunitatea Europeană - primul pilon - dispare, fiind înlocuită de Uniunea Europeană. Competențele Comunității rămân competența generală a Uniunii, cu o procedură decizională ordinară în marea majoritate a domeniilor de cooperare la nivel comunitar și cu proceduri particulare pentru anumite domenii (în principal probleme de politică externă și de apărare).

În ceea ce privește fostul pilon 3, cooperarea în domeniul poliției și justiției este inclusă în contextul mai larg al titlului V al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (fostul Tratat privind instituirea Comunității Europene), cu modificările introduse de Tratatul de la Lisabona. Titlul V al T.F.U.E. denumit “Spațiul de libertate, securitate și justiție” extinde câmpul de cooperare judiciară atât în materie civilă, cât și în materie penală, întărește rolul Eurojust și prevede introducerea progresivă a unui “sistem integrat de administrare a frontierelor externe”. Procedurile interguvernamentale ale fostului pilon *J.A.I.*, ulterior *Cooperare polițienească și judiciară în materie penală*, sunt înlocuite, conform modificărilor Tratatului de la Lisabona, de procedura de drept comun unde Consiliul votează cu majoritate calificată, Parlamentul poate propune amendamente sau poate respinge actul în întregul său iar Curtea de Justiție poate controla actele adoptate în cadrul acestui domeniu. Recunoașterea reciprocă a deciziilor judiciare și extrajudiciare în materie civilă și a hotărârilor judecătorești, respectiv a deciziilor judiciare în materie penală este principiul de bază al cooperării judiciare, conform T.F.U.E. În domeniul cooperării judiciare în materie penală, al cooperării polițienești, în legătură cu posibilitatea de a se institui un Parchet European, în cazul în care nu există consens între statele membre cu privire la măsurile necesare pentru dezvoltarea acestor cooperări, Tratatul permite inițierea unor cooperări consolidate, implicând cel puțin două state membre.

¹¹¹ Cooperarea interguvernamentală presupune acordul unanim al tuturor statelor membre pentru adoptarea unei decizii, în timp ce procedura comunitară (supranațională) poate duce la decizie și folosind procedurile de vot cu majoritate calificată. Astfel, în cadrul celui de-al treilea *pilon*, spre exemplu, Consiliul U.E. putea doar să redacteze textul unei convenții pe care statele membre să o adopte ulterior, nu să emită un act comunitar obligatoriu cu același conținut. Competența Curții Europene de Justiție era diferită, acesta fiind competentă în pilonul 1, parțial competentă în pilonul 3, lipsită de competență în cazul pilonului 3 - G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.19.

Politica externă și de securitate comună, inclusiv politica de securitate și apărare comună, care are drept obiectiv definirea treptată a unei politici de apărare comune a Uniunii, sunt reglementate în titlul V al T.U.E., modificat prin Tratatul de la Lisabona. Acest domeniu face însă obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale. Cooperarea în materia politicii externe și securității este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și Consiliu, care hotărăsc, de regulă, cu unanimitate. Totodată, este exclusă adoptarea de acte legislative. Inovațiile majore în reglementarea acestui domeniu sunt:

- introducerea funcției de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. Acesta prezidează Consiliul Afaceri Externe și contribuie prin propunerile sale la elaborarea politicii externe și de securitate comune, reprezintă Uniunea în chestiunile referitoare la politica externă și de securitate comună, desfășoară dialogul politic cu terții și exprimă poziția U.E. în organizații și conferințe internaționale.¹¹²

- introducerea *cooperării structurate permanente* în cadrul Uniunii, între statele cu cele mai înalte capacități militare, capabile să își asume cele mai solicitante misiuni;

- clauza de solidaritate în cazul în care un stat membru face obiectul unui atac terorist, ori al unei catastrofe naturale sau provocate de om¹¹³.

În fine, trebuie menționat faptul că referitor la deciziile din domeniul politicii externe și de securitate comune, în cadrul Consiliului fiecare membru are dreptul să se abțină putând să își justifice abținerea printr-o declarație oficială, iar consecința pentru statul membru este că acesta nu are obligația de a aplica decizia respectivă, urmând doar să se abțină de la orice acțiune care ar putea intra în conflict sau ar împiedica acțiunea Uniunii în contextul deciziei respective. Dacă se abțin reprezentanții a cel puțin o treime din statele membre, întrunind cel puțin o treime din populația Uniunii, decizia nu se adoptă. Așadar, este recunoscut în continuare dreptul statelor membre de a avea o poziție diferită de cea a Uniunii în domeniul politicii externe sau de securitate, similar procedurilor interguvernamentale care reglementau P.E.S.C.

Tratatul de la Lisabona impune îndeplinirea obiectivelor Uniunii cu respectarea principiilor **atribuirii, subsidiarității și proporționalității**.

Principiul atribuirii este o inovație a noului Tratat, arătându-se că acest principiu guvernează delimitarea competențelor Uniunii. Conform acestui principiu, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate¹¹⁴. Cu alte cuvinte, legiferarea la nivelul Uniunii trebuie să aibă o bază legală în tratate.¹¹⁵

Principiul subsidiarității și al proporționalității reglementează exercitarea competențelor Uniunii. În conformitate cu principiul subsidiarității, în domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și

¹¹² Această funcție, introdusă prin Tratatul de la Lisabona, nu este o simplă redenumire a poziției de Înalt Reprezentant pentru Politica Externă și de Securitate Comună, introdusă prin Tratatul de la Amsterdam și ocupată timp de 10 ani de Javier Solana ci este rezultatul unui demers mult mai ambițios de a face Uniunea să aibă o voce puternică și unică în plan extern, concretizată în poziția de Ministru al Uniunii pentru Afaceri Externe, prevăzută inițial în proiectul Tratatului constituțional. După respingerea acestui proiect, una dintre modificările necesare pentru ca noul proiect să nu aibă rezonanță constituțională a fost și redenumirea acestei poziții, chiar dacă toate celelalte elemente (apartenența instituțională dublă - vicepreședinte al Comisiei și “chairman” al Consiliului Afaceri Externe – precum și rolul sau atribuțiile sale au rămas neschimbate. Funcția de Înalt Reprezentant este ocupată începând cu 2019 de Joseph Borrell (Spania).

¹¹³ T.U.E., Titlul VII, art. 222, alin (1) și (2).

¹¹⁴ A se vedea *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ediția în limba română, secțiunea Comunicări și informări, 2008/C 115/01, art. 5, alin (1) și (2).

¹¹⁵ The Lisbon Treaty – The Readable Version, Third Edition, Publisher Foundation for EU Democracy, 2009, p.17.

local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.

Principiul proporționalității limitează acțiunea Uniunii, în conținut și formă la ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.

4. Uniunea Europeană – cadru complex de funcționare a instituțiilor europene.

Sistemul instituțional al Uniunii Europene este construit în jurul a șapte instituții fundamentale:

- Consiliul European, devenit instituție a Uniunii în urma Tratatului de la Lisabona, are rolul de a oferi Uniunii impulsurile necesare dezvoltării sale și de a-i defini orientările și prioritățile politice generale.

- Comisia Europeană, care inițiază politici și le pune în aplicare,

- Consiliul - organul legislativ, de decizie, care acționează pe baza propunerilor Comisiei,

- Parlamentul European, cu rol inițial consultativ, evoluând treptat către funcția de co-legiferare în cadrul Uniunii, însă în urma ultimei revizuirii a tratatelor are un rol fundamental în procesul de luare a deciziilor europene,

- Curtea de Justiție a Uniunii Europene, care are sarcina de a interpreta actele juridice ale Uniunii și tratatele institutive, în caz de conflict juridic.

- Curtea de Conturi, instituție cu rol de control financiar, al administrării bugetului Uniunii.

- Banca Centrală Europeană, instituție cu personalitate juridică care, împreună cu băncile centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro, conduc politica monetară a Uniunii.

Acest sistem instituțional, în forma sa prevăzută de Tratatul de la Lisabona, reprezintă elementul central al integrării europene. Ultimele modificări au introdus în ansamblul instituțiilor europene Consiliul European, care reunește la cel mai înalt nivel șefii de state și guverne din statele membre. Ante-Lisabona, natura juridică a Consiliului European era incertă, nefiind tranșată de Tratat. În doctrină era considerat “organ paracomunitar”, superior și exterior sistemului instituțional. O altă adăugare recentă la sistemul instituțional este Banca Centrală Europeană, aceasta fiind organ comunitar înainte de Tratatul de la Lisabona. Alte modificări minore vizează modificarea denumirii Consiliului Uniunii Europene, acum doar Consiliul, și al Curții Europene de Justiție, devenită Curtea de Justiție a Uniunii Europene. O modificare semnificativă vizează totuși Parlamentul European. Tratatul de la Lisabona crește semnificativ rolul și influența P.E. în procesele decizionale și impactul său efectiv asupra vieții politice a Uniunii. În ansamblu, instituțiile Uniunii, fie că au primit recent acest statut, fie că sunt instituții “vechi” și-au păstrat rolul, componența, principalele atribuții. Sistemul instituțional care a funcționat în temeiul tratatelor institutive (C.E.C.O., C.E.E. și EURATOM), și a continuat să funcționeze și după crearea Uniunii Europene, și-a menținut echilibrul, și-a dovedit eficacitatea prin modificările mai mult funcționale decât structurale aduse de Tratatul de la Lisabona.

De asemenea, sistemul instituțional al Uniunii este completat cu alte organe consultative, cum ar fi Comitetul Regiunilor, Comitetul Economic și Social, etc.

5. Aderarea la Uniunea Europeană. Excluderea și retragerea din Uniunea Europeană.

La Uniunea Europeană poate adera “orice stat european care respectă valorile [Uniunii] și care se angajează să le promoveze”¹¹⁶. Conform art. 2 T.U.E, Uniunea se întemeiază pe valorile

¹¹⁶ În cazul Turciei, criteriul geografic a fost interpretat constructiv, ea având o parte a teritoriului pe continentul european, însă nu același lucru s-a putut realiza în cazul candidaturii Marocului. O altă chestiune discutabilă este aceea a statelor minuscule aflate sub protectorat, cum sunt Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, sau Vaticanul – acestea nu sunt “state” în deplinul sens al cuvântului, și de aceea nici membre ale Uniunii Europene; ele beneficiază însă (cu excepția Vaticanului) de anumite dispoziții specifice europene, cum ar fi reglementările vamale.

respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori desemnează o societate caracterizată de pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

Aderarea are la bază solicitarea statului care dorește să devină membru U.E., solicitare care se adresează Consiliului, acesta urmând să se pronunțe cu unanimitate, după consultarea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European (acordată cu majoritate absolută). Parlamentele naționale sunt informate asupra solicitării de aderare.

Condițiile aderării sunt reglementate într-un *acord* între statele membre și statul solicitant, acord care trebuie ratificat de toate statele contractante pentru a-și produce efectele.

Anterior datei de 1 decembrie 2009, aderarea la Uniunea Europeană presupunea, de fapt, aderarea la Comunitățile Europene și acceptarea pilonilor interguvernamentali ai Uniunii. Tratatul de la Lisabona introduce personalitatea juridică a Uniunii, moment din care statele aderă la Uniune și își transferă competențele către aceasta.

Strâns legată de problema aderării la Uniunea Europeană este chestiunea îndelung discutată a *excluderii* respectiv *retragerii* din Uniune.

Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona tratatele constitutive, modificatoare sau tratatele de aderare nu prevedeau posibilitatea excluderii din Uniune a unui stat membru. Noul Tratat nu conține nicio dispoziție cu privire la acest aspect, și nici nu există dispoziții care să justifice, în mod indirect, această măsură; prin urmare, se poate spune că această posibilitate nu există¹¹⁷.

Cât privește retragerea din Uniune, a fost întotdeauna acceptată posibilitatea oricărui stat de a se retrage, chiar dacă Tratatul nu prevedea forme procedurale specifice pentru aceasta¹¹⁸.

Groenlanda a obținut „retragerea” din Comunitate, însă această retragere nu este una tipică, neputând constitui un precedent. Astfel, Groenlanda a făcut parte din Comunitate ca provincie daneză, începând cu anul 1973; autonomia internă dobândită în 1980 a făcut ca în 1984, Danemarca să încheie un tratat cu celelalte state membre având ca efect încetarea aplicării dreptului comunitar pe teritoriul provinciei autonome. Prin această operațiune a fost modificat câmpul teritorial de aplicare a tratatelor comunitare, deci nu este vorba propriu zis de o retragere a unui stat membru¹¹⁹.

Înainte ca retragerea unui stat să fie reglementată în Tratatul de la Lisabona, în doctrină s-a arătat, în absența unor mijloace juridice de retragere a unui stat, că este evidentă posibilitatea retragerii. Spre exemplu, statul membru putea să practice o perioadă nedefinită politica „scaunului gol”, care, *de facto*, semnifica același lucru. În fața unui astfel de comportament, celelalte state ar fi fost forțate să modifice tratatele în așa fel încât Uniunea să funcționeze cu mai puțini membri, luând astfel act de retragere.

În 2004, problema retragerii a fost ridicată de parlamentari europeni din Irlanda de Nord și Scoția, care propuneau cetățenilor lor soluția declarării independenței față de Marea Britanie cu păstrarea statutului de membru al Uniunii Europene; reacția Uniunii nu s-a lăsat însă așteptată, Președintele Comisiei Europene Romano Prodi arătând clar că o regiune care-și declară independența față de un stat membru UE devine stat terț față de UE și trebuie să parcurgă toate etapele pentru a adera la această organizație¹²⁰.

Articolul 50 al T.U.E, amendat prin Tratatul de la Lisabona, reglementează problema retragerii unui stat din Uniune. Astfel, orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituționale, să se retragă din Uniune. Procedura de retragere presupune notificarea acestei

¹¹⁷ A se vedea N. Deaconu, *op.cit.*, p.9.

¹¹⁸ A se vedea pentru discuțiile pe această temă, G. Isaac, *op.cit.*, p.34; Phillippe Manin, *Les Communautés Europeennes. L'Union Européenne*, Ed. Pedone, Paris, 1997, p.71; V. Marcu, *op.cit.*, p.139

¹¹⁹ J. Boulois, *op.cit.*, p.50; R. Munteanu, *op.cit.*, p.42; O. Bibere, *op.cit.*, p.63.

¹²⁰ EU Observer, 16/04.2004.

intenții către Consiliul European. Ulterior, Uniunea și statul care dorește să se retragă vor negocia un acord care stabilește condițiile retragerii, considerând cadrul viitoarelor relații ale statului în cauză cu Uniunea. Acordul se încheie în numele Uniunii de către Consiliu, care hotărăște cu majoritate calificată, după aprobarea Parlamentului European. De la momentul intrării în vigoare a acordului și până la încetarea efectivă a aplicării tratatelor pe teritoriul statului în cauză există un termen de doi ani, termen care poate fi amânat de Consiliul European în acord cu statul membru care s-a retras.. Toate dezbaterile și deciziile referitoare la retragerea unui stat în cadrul instituțiilor implicate în această procedură se vor lua fără participarea statului în cauză. O altă clarificare importantă privește posibilitatea ca statul care s-a retras din Uniune să redevină membru. Tratatul precizează clar că statul care s-a retras trebuie să depună o nouă cerere de aderare, cerere care se supune procedurii prevăzute pentru aderare. Așadar, statul respectiv va trebui să parcurgă toate etapele procedurii de aderare, la fel ca oricare alt stat candidat.

În ceea ce privește *suspendarea* unui stat din Uniune aceasta era posibilă, pe baza dispozițiilor Tratatului de la Amsterdam, dacă acel stat a încălcat în mod grav și persistent principiile înscrise în tratate (art. F par. 1)¹²¹.

În Tratatul de la Lisabona este reglementată posibilitatea *suspendării unor drepturi* care revin statelor membre în urma aplicării tratatelor. Sunt descrise două situații în art. 7 al T.U.E.

Astfel, art. 7, alin. (1) prevede că, “la propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu majoritate de 4/5 din membrii săi poate să constate *existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor* (Uniunii) de către un stat membru.” Această constatare presupune audierea statului vizat, poate duce la adresarea unor recomandări pentru statul respectiv, motivele care au condus la constatarea Consiliului fiind verificate pentru a se concluziona dacă rămân valabile.

În ceea ce privește *suspendarea anumitor drepturi care revin statelor membre în urma aplicării tratatelor*, decizia trebuie precedată de o *constatare a Consiliului European*, adoptată cu unanimitate, la propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, *privind existența unei încălcări grave și persistente a valorilor* Uniunii. Această constatare se adoptă după ce statul membru vizat a avut oportunitatea de a-și prezenta observațiile. Suspendarea efectivă a unor drepturi pentru statul membru se face de către Consiliu, hotărând cu majoritate calificată. Printre drepturile care se suspendă este și dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului statului vizat de procedură. În decizia sa, Consiliul va avea în vedere consecințele potențiale asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor fizice și juridice. O mențiune deosebit de importantă inclusă în Tratat, referitoare la procedura de suspendare a unor drepturi, este aceea a obligativității ca statul membru să își respecte obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor în orice situație, inclusiv în cazul suspendării unor drepturi. Măsurile luate de Consiliu pot fi modificate sau revocate ca răspuns la modificarea situației care l-a derminat să impună măsurile respective¹²².

Procedura descrisă mai sus are în mod clar două momente distincte: constatarea unui risc de încălcare a valorilor U.E. și încălcarea efectivă, gravă și persistentă, a acestor valori. Suspendarea unor drepturi este corelată în mod expres în Tratat cu cea de-a doua situație, în primul caz recurgându-se cel mult la o serie de recomandări și monitorizarea Consiliului privind menținerea situației de risc.

6. Uniunea Europeană – un proces evolutiv.

Încă de la începuturile sale, Comunitățile Europene și Uniunea Europeană au suscitat discuții aprinse în rândul politicianilor, mediului academic sau cetățenilor europeni.

¹²¹ O. Ținca, *Drept comunitar general*, op.cit.,p.52

¹²² A se vedea *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ediția în limba română, secțiunea Comunicări și informări, 2008/C 115/01, art. 7, alin (2) și (3).

Confruntarea are loc între mai multe curențe de opinie: curentul federalist, care privește Uniunea ca un “supra-stat”, curentul confederalist, care îmbină suveranitatea națională cu integrarea europeană într-un sistem politic *sui generis*, și curentul naționalist, al “Europei națiunilor”, care înțelege integrarea europeană ca un proces de cooperare între guvernele naționale¹²³.

Viziunea “părinților fondatori” ai Uniunii Europene a fost o federație europeană, supranațională, cu competențe largi de decizie. Acest obiectiv reiese din Declarația Schuman din 9 mai 1950.

Președintele francez Charles de Gaulle a fost cel mai mare susținător al Europei confederate, formată din state independente, care singure au dreptul de decizie: “statele națiuni sunt singurele entități care dispun, spre deosebire de organizațiile supranaționale, de legitimitate. Care sunt realitățile Europei? Care sunt bazele pe care se poate construi? De fapt statele sunt cele care, fiind, e adevărat, foarte diferite unele de altele, au fiecare un suflet, o istorie”- spunea de Gaulle. În opinia aceluiași om politic, Europa trebuie să fie independentă față de Statele Unite, fiind criticabile încercările unor state europene de a o plasa sub influență americană¹²⁴.

În fine, cea de-a treia opțiune este o Europă interguvernamentală, susținută de Marea Britanie, (tributară în plan ideologic și politic relației sale cu S.U.A., izolării ei insulare, nivelului de dezvoltare superior). De asemenea, statele nordice și în special Danemarca profită cel mai mult de pe urma întârzierilor în procesul de integrare adâncită, preferând formele de cooperare interguvernamentală.

Posibilitatea extinderii Uniunii Europene la peste 28 de membri, precum și dezbateră constituțională care a marcat Europa timp de mai bine de opt ani până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, s-au constituit în oportunitatea fără precedent de a aborda și tranșa probleme deosebite din punctul de vedere al adâncirii integrării europene, mai multe scenarii fiind prefigurate¹²⁵ (acestea fiind, de fapt, modele diferite de integrare diferențiată):

a) Europa “à la carte”, care presupune alegerea politicilor europene în funcție de interesul imediat al statelor membre; această soluție implică reducerea rolului pe care-l joacă instituțiile Uniunii, în favoarea unei cooperări interguvernamentale;

b) Europa “cu mai multe viteze”, în care există niveluri diferite de integrare a statelor membre;

c) Europa “cu nucleu tare”, presupune formarea unui nucleu federal de state care sunt dispuse (și capabile) să continue integrarea, în timp ce relațiile lor cu celelalte state rămân flexibile.

În 2017, pe fondul rezultatului referendumului britanic privind Brexit (retragerea Regatului Unit din U.E.), discuția despre viitorul Uniunii a fost reluată, iar în martie 2017 s-a concretizat în elaborarea de către Comisia Europeană a unei *Carte Albe privind Viitorul Europei. Reflecții și scenarii pentru UE 27 până în 2025*.¹²⁶ Scenariile supuse dezbaterii și deciziei statelor membre sunt: 1) continuarea actualului proiect de integrare; 2) reîntoarcerea la piața comună (renunțarea la politica de securitate și apărare, migrație, reducerea reglementării la nivelul U.E.); 3) cei care doresc mai mult, vor face mai mult (pentru domenii specifice precum apărare, securitate internă, fiscalitate sau politică socială); 4) facem mai puțin dar mai eficient (U.E. își reduce prioritățile, rezultând o capacitate de reacție mai rapidă și mai hotărâtă); 5) facem mult mai mult, împreună (completarea integrării, date fiind eșecurile integrării incomplete, adâncirea și accelerarea proceselor decizionale). Desigur, acest document reprezintă începutul unui proces de dezbateră și negociere, este dificil să prefigurăm deciziile finale cu privire la viitorul Europei.

¹²³ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.143.

¹²⁴ A. Profiroiu, M. Profiroiu, *op.cit.*, p.23.

¹²⁵ P. Fontaine, *op.cit.*, p.23.

¹²⁶ europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-17-252_en.pdf

În ceea ce privește includerea efectivă a modelelor de integrare diferențiată prezentate mai sus în Tratatul de la Lisabona, o analiză atentă a T.U.E. și T.F.U.E. post-Lisabona relevă că acest scenariu este puțin prezent în noile reglementări. Statele membre au tot mai puține oportunități de a alege măsura în care să se implice în cooperarea la nivel european (astfel de posibilități mai există legat de politica extenă și de securitate comună și unele aspecte ale cooperării judiciare). Deciziile Uniunii sunt obligatorii pentru statele membre în toate domeniile sale de competență iar procedura decizională ordinară este extinsă la alte 68 de domenii, ceea ce înseamnă încă 68 de domenii în care statele membre își pierd dreptul de veto în U.E. Influența Uniunii asupra legislației naționale este mult mai mare.

Conform unor evaluări ale criticilor Tratatului de la Lisabona, creșterea majoră a influenței pe care o va avea Parlamentul European asupra proceselor decizionale nu compensează de fapt creșterea influenței U.E. asupra legislației statelor membre.¹²⁷ În plus, este inclusă în Tratat o *clauză de flexibilitate* care permite extinderea acțiunilor Uniunii în cadrul unor domenii care intră în competența sa, însă nu sunt prevăzute în Tratat aceste acțiuni concrete. Dacă acțiunea se dovedește necesară pentru atingerea unor obiective menționate în tratate fără a fi prevăzute atribuțiile necesare în acest sens, prin decizia Consiliului, cu unanimitate, la propunerea Comisiei și cu acordul Parlamentului European se adoptă măsurile corespunzătoare, asupra măsurilor respective aplicându-se o procedură legislativă specială. O astfel de clauză a fost întotdeauna inclusă în tratate, dar obiectul ei se limita la măsurile necesare pentru realizarea unui obiectiv privind piața comună.

În ceea ce privește posibilitatea adoptării unor *forme de cooperare consolidată* este recunoscută această opțiune pentru statele membre, însă numai în cadrul competențelor neexclusive ale Uniunii, recurgând la instituțiile Uniunii și respectând dispozițiile tratatelor. Astfel de cooperări consolidate urmăresc să favorizeze realizarea obiectivelor Uniunii, să apere interesele acesteia și să consolideze procesul de integrare, fiind deschise oricând tuturor statelor membre. Formele de cooperare consolidată pot fi instituite atunci când obiectivele urmărite nu pot fi atinse într-un termen rezonabil de Uniune în ansamblul său. Un număr minim de nouă state membre pot participa în astfel de cooperări consolidate, deciziile fiind luate în Consiliu. Actele adoptate sunt obligatorii numai pentru statele membre participante.

Așadar, Tratatul de la Lisabona reunește obiectivele aparent contradictorii ale adâncirii integrării și promovării integrării diferențiate.

Cu toate că reprezintă o modificare majoră a tratatelor, unele probleme par să fi rămas neabordate sau nesoluționate. Spre exemplu, problema deficitului democratic și apropierea Uniunii de cetățeni va rămâne o temă de dezbatere pentru următorii ani. Ratificarea Tratatului de la Lisabona este considerată ca fiind exemplul perfect în sprijinul acestui argument. A fost supus referendumului într-un singur stat membru, Irlanda, unde a fost aprobat doar la a doua sa susținere în fața cetățenilor.

Chestionar de evaluare:

1. *Precizați care erau cei trei "piloni" ai Uniunii Europene conform Tratatului de la Maastricht?*
2. *Explicați principiul atribuirii referitor la competențele Uniunii Europene.*
3. *Uniunea Europeană are personalitate juridică?*
4. *Cum se poate adera la Uniunea Europeană?*
5. *Explicați posibilitatea / condițiile în care un stat se poate retrage din Uniune?*
6. *Care sunt instituțiile care alcătuiesc sistemul instituțional al Uniunii Europene?*

¹²⁷ Jens-Peter Bonde, "From EU Constitution to Lisbon Treaty", Publisher Foundation for EU Democracy and the EU Democrats in cooperation with the Group for Independence and Democracy in the European Parliament, 2008, p. 48.

7. Enumerați statele membre ale Uniunii Europene.
8. În ce condiții este posibilă suspendarea anumitor drepturi ale unui stat membru al Uniunii?

Bibliografie obligatorie: Cornelia Lefter, „Fundamente ale dreptului comunitar instituțional”, Editura Economică, 2003; Fabian Gyula, „Drept instituțional comunitar”, Editura Sfera Juridica, 2006; Dacian Cosmin Dragoș, „Uniunea Europeană. Instituții. Mecanisme”, Editura C.H.Beck, 2007; Felician Cotea, „Drept comunitar european”, Editura Wolters Kluwer, 2009; Dan Vataman, „Drept instituțional al Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, 2010.

Bibliografie recomandată: Nicolae Păun, Adrian Ciprian Păun, “Istoria construcției europene”, vol I și II, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj Napoca, 2000;

MODULUL II - SISTEMUL INSTITUȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE

Scop: prezentarea detaliată a sistemului instituțional al Uniunii Europene, precum și a mijloacelor juridice de realizare a competențelor acesteia, care sunt, în primul rând, actele comunitare.

Obiective specifice:

- determinarea rolului pe care-l joacă fiecare instituție europeană în ansamblul comunitar;
- prezentarea atribuțiilor fiecărei instituții comunitare;
- abordarea comparată a atribuțiilor instituțiilor comunitare în procedura legislativă și bugetară, pentru a evidenția rolul lor fundamental în acest ansamblu instituțional;
- identificarea mijloacelor juridice de îndeplinire a scopurilor prevăzute în tratate, adică actele comunitare.

Deprinderi, competențe: după parcurgerea acestui modul, participarea la activitățile asistate și soluționarea chestionarului de autoevaluare toți studenții ar trebui să poată:

- să descrie rolul fiecăreia dintre instituțiile comunitare în procedura legislativă;
- să enumere principalele atribuții ale fiecărei instituții în parte;
- să dețină capacitatea de sintetizare a factorilor care au marcat evoluția sistemului instituțional, cu referire mai ales la Parlamentul european;
- să cunoască procedurile decizionale principale aplicabile în Uniunea Europeană.
- să prezinte rolul pe care statele membre îl au în funcționarea sistemului instituțional.

Cunoștințe care ar trebui reactualizate

Pentru înțelegerea acestui modul sunt necesare cunoștințe dobândite în cadrul cursului de Sistem constituțional, și anume noțiuni elementare referitoare la separația puterilor într-un stat unitar: executiv, legislativ. Totodată se va recurge la noțiuni precum organ deliberativ, democrație, deficit democratic, procedură legislativă, etc., acestea fiind discutate în cadrul unor discipline precum Drept administrativ sau Introducere în științe politice.

Schema logică a modului

- Consiliul European – rol de decizie și orientare strategică
- Comisia Europeană – rol executiv → reprezintă interesul comunitar
- Consiliul – rol legislativ → reprezintă interesele statelor membre
- Parlamentul European – rol legislativ → reprezintă interesul cetățenilor europeni

UNITATEA 1 - SISTEMUL INSTITUȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE

1. COMISIA EUROPEANĂ

1.1. Structură. Numirea și demiterea din funcție a comisarilor europeni.

Comisia Europeană¹²⁸, cea mai originală dintre instituțiile Uniunii¹²⁹, este formată în prezent din 27 de comisari propuși de guvernele statelor membre, pe baza competenței lor generale și a angajamentului lor față de ideea europeană, dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență¹³⁰.

Tratatul de la Lisabona¹³¹, ultimul tratat european ce amendează Tratatul privind Uniunea Europeană, reglementează desemnarea Comisiei Europene astfel:

a) Ținând seama de alegerile pentru Parlamentul European și după ce a procedat la consultările necesare, Consiliul european, hotărând cu majoritate calificată, propune Parlamentului European un candidat la funcția de președinte al Comisiei;

b) Parlamentul European alege acest candidat cu majoritatea membrilor care îl compun (majoritate absolută);

* În cazul în care acest candidat nu întrunește majoritatea, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune, în termen de o lună, un nou candidat, care este ales de Parlamentul European în conformitate cu aceeași procedură.

c) Consiliul, de comun acord cu președintele ales, adoptă lista celorlalte personalități pe care le propune pentru a fi numite membri ai Comisiei. Alegerea acestora se face pe baza sugestiilor făcute de statele membre, respectând criteriile¹³² pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a putea ocupa poziția de comisar european, prevăzute în tratat.

d) Președintele, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și ceilalți membri ai Comisiei sunt supuși, în calitate de organ colegial, unui vot de aprobare al Parlamentului European¹³³.

e) Pe baza acestei aprobări, Comisia este numită în funcție de Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată.

Ultima modificare a T.U.E. menține, în linii generale, procedura anterioară de desemnare a Comisiei. Principala deosebire este numirea de către Consiliul European a Comisiei; anterior modificărilor introduse de Tratatul de la Lisabona, Consiliul U.E. (acum Consiliul) numea Comisia. În noua formă a acestei proceduri, dată fiind includerea Consiliului European între

¹²⁸ Denumirea de “Comisie Europeană” a fost adoptată numai după Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană, anterior fiind folosită sintagma “Comisia Comunităților Europene”.

¹²⁹ O. Bibere, *op.cit.*, p.135.

¹³⁰ Art. 17 al Tratatului privind Uniunea Europeană, modificat prin Tratatul de la Lisabona.

¹³¹ Pentru modalitățile de desemnare anterioare Tratatului de la Nisa și evoluția lor, a se vedea D. Leonard, *op.cit.*, p.41; G. Ferréol (coord), *op.cit.*, p.37; W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.41; N. Deaconu, *op.cit.*, p.70.

¹³² Art. 17, alin. (3), al doilea paragraf: “Membrii Comisiei sunt aleși pe baza competenței lor generale și a angajamentului lor față de ideea europeană, dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență” și alineatul (5), al doilea paragraf: “Membrii Comisiei sunt aleși dintre resortisanții statelor membre în conformitate cu un sistem de rotație strict egal între statele membre care să reflecte diversitatea demografică și geografică a tuturor statelor membre. Acest sistem se stabilește de Consiliul European, care hotărăște în unanimitate (...)”

¹³³ În doctrină se subliniază că această procedură nu echivalează cu o investitură a Comisiei de către Parlament - deoarece guvernele naționale desemnează membrii Comisiei - ci doar amplifică rolul Parlamentului și al votului său de încredere în procesul de numire a comisarilor – C. Lefter, *op.cit.*, p.111. În ce ne privește, nu vedem deosebiri esențiale între această procedură și cea națională de investire a Guvernului de către Parlament; pe de altă parte, nu înțelegem de ce votul aprobator al Parlamentului european nu poate fi considerat o investitură a Comisiei în funcție. În sensul că sistemul de desemnare a Comisiei se apropie de cel dintr-un regim parlamentar clasic, a se vedea și G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.37.

Jacques Santer a fost primul președinte desemnat care a avut probleme în ce privește obținerea aprobării Parlamentului european, candidatura sa trecând la limită în 1994.

instituțiile europene, Comisia este numită de o instituție “superioară” în sensul componenței acesteia – șefii de state sau guverne. Această modificare nu are o altă semnificație constituțională, întrucât nici Consiliul, în vechea reglementare, nici Consiliul European, în noua reglementare, nu are posibilitatea de a demite Comisia. Numirea este doar un moment “solemn”, nu are o contramăsura (cum ar fi moțiunea de cenzură) pe care Consiliul European să o poată lua împotriva Comisiei.

Un alt aspect semnificativ al procedurii de desemnare vizează “alegerea” Președintelui Comisiei de către Parlamentul European. Această măsură face parte din ansamblul prevederilor Tratatului de la Lisabona care sunt menite să sporească rolul P.E. în viața politică a Uniunii și, implicit și indirect, rolul cetățenilor europeni pe care acesta îi reprezintă. Nu putem totuși să nu observăm că actuala “alegere” a Președintelui nu este altceva decât “aprobarea” pe care o dădea P.E. asupra desemnării Președintelui Comisiei. În exprimarea unui parlamentar european, “se alege dintr-un singur candidat”, nominalizat de Consiliul european.¹³⁴

- Comisarii sunt resortisanți ai statelor membre și, în prezent, poate fi un singur membru al Comisiei din aceeași țară¹³⁵.

Această prevedere este, însă, una provizorie. În momentul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Uniunea Europeană își asuma public reducerea dimensiunii Comisiei, respectiv Comisia aflată în funcție până la data de 31 octombrie 2014 trebuia să fie ultima cu 28 de membri și câte un comisar din fiecare stat membru. Începând cu 1 noiembrie 2014, Comisia trebuia să fie compusă dintr-un număr de membri corespunzător cu două treimi din numărul statelor membre. Prevederea tratatului referitoare la numărul de membri ai Comisiei poate fi modificată de Consiliul European, hotărând cu unanimitate. Acest articol din tratat a stat la baza deciziei Consiliului European din octombrie 2012 de a nu reduce numărul comisarilor pentru mandatul 2014-2019, decizie care a fost menținută cu privire la componența următoarei Comisii (2019-2024).

Pentru a se respecta egalitatea dintre statele membre, Tratatul de la Lisabona instituie o serie de principii care vor ghida alegerea membrilor Comisiei. Astfel, Consiliul European stabilește cu unanimitate un sistem de rotație, care se întemeiază pe principiile egalității “absolute”¹³⁶ între state desemnând în așa fel comisarii încât diferența dintre numărul total al mandatelor deținute de reprezentanții diferitelor state să nu fie mai mare de un mandat, iar Comisiile succesive vor fi constituite astfel încât să reflecte de o manieră satisfăcătoare diversitatea demografică și geografică a statelor membre.

Mandatul Comisiei Europene este de 5 ani, comisarii considerați individual fiind reeligibili pentru calitatea de membri ai Comisiei după expirarea mandatului acesteia. Deși sunt propuși de guvernele naționale, nu pot fi demisi sau revocați de acestea.

Singura instituție care are dreptul de a destitui un comisar este Curtea de Justiție¹³⁷, în cazul în care acel membru al Comisiei a comis o abatere gravă sau nu mai îndeplinește condițiile

¹³⁴ Jens-Peter Bonde, “From EU Constitution to Lisbon Treaty”, Publisher Foundation for EU Democracy and the EU Democrats in cooperation with the Group for Independence and Democracy in the European Parliament, 2008, p. 42.

¹³⁵ De obicei, comisarii europeni sunt politicieni din statele membre, de regulă din partidul aflat la guvernare; excepție face Marea Britanie, care propunea constant comisarii din opoziție – D. Leonard, *op.cit.*, p.40.

¹³⁶ Exprimarea din art. 244 T.F.U.E. este “statele membre sunt tratate în mod absolut egal în ceea ce privește stabilirea ordinii de rotație și a duratei prezenței reprezentanților lor în cadrul Comisiei; (...) diferența dintre numărul total de mandate deținute de resortisanții a două state membre date nu poate fi niciodată mai mare de unu.” O prevedere similară conține T.U.E, art. 17, alin (5), paragraful al doilea.

¹³⁷ În acest caz, precum și în alte situații în care postul unui comisar devine vacant (demisie, deces) pentru numirea unui nou comisar nu se parcurge din nou întreaga procedură de numire. Noul comisar trebuie să aibă aceeași cetățenie ca cel pe care îl înlocuiește și este numit de Consiliu, de comun acord cu președintele Comisiei, după consultarea P.E., respectând criteriile prevăzute de tratat. Comisarul astfel numit va avea însă un mandat redus, el încheind mandatul celui demis. În plus, Consiliul, cu unanimitate, la propunerea președintelui poate să decidă că nu este necesară înlocuirea, în special dacă durata rămasă până la încheierea mandatului este prea scurtă. Atribuțiile fostului comisar pot fi, spre exemplu, preluate de un alt comisar.

necesare exercitării funcțiilor sale, la plângerea Consiliului sau a Comisiei. Comisia în întregime, ca organ colegial, poate fi demisă de Parlamentul European, prin moțiuni de cenzură, adoptată cu votul a două treimi din voturile exprimate, și în același timp a majorității membrilor Parlamentului European (majoritate destul de greu de obținut, însă care putea fi realizată în 1999, dacă demisia Comisiei Santer nu ar fi intervenit în timp util).

O prevedere nouă a Tratatului de la Lisabona conferă președintelui Comisiei puterea de a-i cere unui comisar demisia. La solicitarea președintelui, conform art. 17 alin. 6, par. 2, un membru al Comisiei își prezintă demisia, cu excepția Înalțului Reprezentant al Uniunii care poate fi demis de Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, cu acordul președintelui Comisiei.

● **Conducerea** Comisiei este formată din:

a) *Președintele Comisiei*. Desemnat înainte ca mandatul Comisiei să înceapă¹³⁸, acesta este implicat în desemnarea celorlalți comisari, *de comun acord* cu Consiliul. Numirea sa se face pentru un mandat egal cu cel al Comisiei.

Președintele Comisiei Europene a fost considerat în ultimele decenii figura cea mai proeminentă a Uniunii Europene, a fost cea mai mediatizată persoană din angrenajul instituțional al Uniunii. Nu este de mirare, așadar, că toate comisiile care au funcționat până în prezent au purtat numele președinților lor – de exemplu Comisia Jenkins, Comisia Thorn, Comisia Delors, Comisia Santer, Comisia Prodi, Comisia Baroso¹³⁹. Noile funcții introduse de Tratatul de la Lisabona, cea de Înalț Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate sau funcția de Președinte al Consiliului European “concurează” pentru această poziție de proeminență, fiind create tocmai în acest scop: să confere Uniunii o mai mare vizibilitate pe plan extern, să asigure Uniunii lideri vizibili și credibili care să o reprezinte atât în interior, în relațiile cu statele membre sau în fața cetățenilor, cât și în plan extern.¹⁴⁰

Președintele Comisiei reprezintă Comisia în fața celorlalte instituții europene, precum și în relațiile cu terții.

Conform T.U.E în urma modificării sale prin Tratatul de la Lisabona acesta¹⁴¹:

- definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea;
- decide organizarea internă a Comisiei pentru a asigura coerența, eficacitatea și colegialitatea acțiunilor acesteia;
- numește vicepreședinții Comisiei dintre membrii acesteia, cu excepția Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

Așa cum s-a arătat mai sus, președintele poate cere demisia unui comisar, iar acesta este obligat să o prezinte.

În fine, conform T.F.U.E., președintele Comisiei structurează și repartizează responsabilitățile care îi revin Comisiei între membrii acesteia. Totodată, poate modifica

¹³⁸ Tratatul de la Lisabona nu prevede un anumit termen de timp privind propunerea de către Consiliul European a candidatului pentru funcția de președinte al Comisiei. Se menționează doar obligativitatea de a se ține cont de alegerile pentru Parlamentul European. Putem să presupunem că se intenționează ca noul Parlament ales să aleagă președintele Comisiei și ulterior să își dea acordul asupra componenței acesteia și nu un parlament aflat la final de mandat.

¹³⁹ Actuala Comisie Europeană, condusă de Ursula von der Leyen, din Germania, va deține mandatul 2019-2024.

¹⁴⁰ Introducerea acestor noi funcții de reprezentare a Uniunii la cel mai înalt nivel este binevenită. Este cunoscută afirmația care îi este atribuită lui Henry Kissinger “Dacă vreau să telefonez Europei, pe cine sun?”. Însă la momentul numirii ca Înalț Reprezentant al Uniunii a baronei Catherine Ashton, din Regatul Unit, sau în funcția de Președinte al Consiliului European a d-lui Herman Van Rompuy, din Belgia, acest deziderat de vizibilitate părea lipsit de importanță, cei doi nefiind figuri marcante pe plan internațional. Pentru această funcție se preconiza în presă, în momentul creării sale, candidatura d-lui Tony Blair.

¹⁴¹ A se vedea *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană*, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ediția în limba română, secțiunea Comunicări și informări, 2008/C 115/01, art. 17, alin (6).

repartizarea acestor responsabilități în cursul mandatului. Membrii Comisiei își exercită funcțiile atribuite de președinte sub autoritatea acestuia¹⁴².

b) *Vicepreședinții*, sunt numiți, așa cum am arătat, de către președinte, dintre comisari. Vicepreședinții au ca rol suplinirea președintelui atunci când împrejurările o cer. Tratatul de la Lisabona nu prevede un număr de vicepreședinți ai Comisiei, acesta urmând să fie stabilit prin regulamentul său de procedură¹⁴³. Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate este unul dintre vicepreședinții Comisiei, având rolul de a asigura coerența acțiunii externe a Uniunii.¹⁴⁴

• Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate este o inovație a Tratatului de la Lisabona. Ocupantul acestei funcții face parte din două instituții diferite, Comisia Europeană și Consiliu, iar în cadrul Comisiei, Înalțul Reprezentant al Uniunii este vicepreședinte și comisar pentru relații externe. În cadrul Consiliului acesta prezidează Consiliul Afaceri Externe. Așadar, funcția de Înalț Reprezentant plasează sub o autoritate unică tot ceea ce înseamnă relații externe ale Uniunii. Motivul principal al acestei “aglomerări” de roluri similare, în instituții diferite este de a asigura coerență, continuitate, vizibilitate, credibilitate politicii externe și privind securitatea a Uniunii Europene. Atribuțiile Înalțului Reprezentant susțin această argumentare. Astfel, Înalțul Reprezentant al Uniunii¹⁴⁵:

- conduce politica externă și de securitate comună a Uniunii;
- contribuie prin propunerile sale la dezvoltarea acestei politici pe care o aduce la îndeplinire în calitate de împuternicit al Consiliului și asigură implementarea deciziilor adoptate în acest domeniu;
- prezidează Consiliul Afaceri Externe;
- este unul dintre vicepreședinții Comisiei, asigurând coerența acțiunii externe a Uniunii. În cadrul Comisiei, Înalțul Reprezentant este însărcinat cu responsabilități care îi revin Comisiei în domeniul relațiilor externe și cu coordonarea altor aspecte ale acțiunii externe a Uniunii.
- reprezintă Uniunea în chestiunile referitoare la politica externă și de securitate comună, conduce dialogul politic cu terții în numele Uniunii și exprimă poziția Uniunii în organizațiile internaționale și în cadrul conferințelor internaționale;
- exercită autoritatea asupra Serviciului European pentru Acțiune Externă și asupra delegațiilor Uniunii în țări terțe sau în cadrul organizațiilor internaționale.

Înalțul Reprezentant este numit de Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, cu acordul președintelui Comisiei. Consiliul European poate pune capăt mandatului său în conformitate cu aceeași procedură, înainte de încetarea mandatului Comisiei, iar în caz de demisie, destituire sau deces este înlocuit până la încheierea mandatului, în conformitate cu procedura de numire.

În exercitarea mandatului său, Înalțul Reprezentant este asistat de un Serviciu European pentru Acțiune Externă¹⁴⁶, precum și de serviciile adecvate ale Consiliului și Comisiei.

1.2. Atribuțiile Comisiei Europene.

¹⁴² A se vedea *Versiunea consolidată a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene*, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ediția în limba română, secțiunea Comunicări și informări, 2008/C 115/01, art. 248, alin (6).

¹⁴³ Comisia Europeană pentru mandatul 2014-2019 a avut șapte vicepreședinți, inclusiv Înalțul Reprezentant al Uniunii. Comisia 2019-2024 nu a făcut publică structura finală până în octombrie 2019.

¹⁴⁴ T.U.E., art. 18, alin. (4).

¹⁴⁵ T.U.E., art. 18 și 27.

¹⁴⁶ Conform liniilor directoare privind crearea, funcționarea și atribuțiile acestui serviciu adoptate în octombrie 2009 de Consiliul European, acesta va fi un serviciu unic, sub autoritatea Înalțului Reprezentant și va avea un statut organizațional reflectând și susținând rolul unic și funcțiile acestuia în sistemul U.E. A se vedea <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14930.en09.pdf>

a) *atribuții în procedura legislativă*. Conform T.U.E., așa cum este modificat de Tratatul de la Lisabona, actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel. Celelalte acte se adoptă la propunerea Comisiei, în cazul în care tratatele prevăd acest lucru.¹⁴⁷

Actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate prin procedura legislativă ordinară sau prin proceduri legislative speciale, instituite de tratate și prevăzute în mod expres pentru situații specifice. Procedura legislativă ordinară constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii la propunerea Comisiei. Aceasta este regula instituită prin tratate¹⁴⁸, menținând rolul fundamental al Comisiei în procesul de legiferare al Uniunii Europene. Așadar, Comisia își menține conform noii reglementări rolul de “organ motrice al integrării europene”¹⁴⁹, T.U.E. precizând expres că această instituție promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop.

Însă, în prezent, nu mai putem vorbi despre “monopolul” inițiativei legislative a Comisiei, întrucât, conform T.F.U.E., “în cazurile specifice prevăzute în tratate, actele legislative se pot adopta la inițiativa unui grup de state membre sau a Parlamentului European, la recomandarea Băncii Centrale Europene sau la solicitarea Curții de Justiție sau a Băncii Europene de Investiții”¹⁵⁰. Consiliul poate solicita Comisiei să facă anumite propuneri, pentru realizarea unui obiectiv al Uniunii. Parlamentul European poate cere Comisiei să prezinte orice propunere corespunzătoare privind chestiunile despre care consideră că necesită elaborarea unui act al Uniunii pentru punerea în aplicare a tratatelor. În plus, ca o inovație a Tratatului de la Lisabona, la inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor.¹⁵¹

În cazul în care Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei, acesta poate modifica propunerea numai hotărând în unanimitate¹⁵². Atât timp cât Consiliul nu a luat o hotărâre, Comisia își poate modifica propunerea pe tot parcursul procedurilor care duc la adoptarea unui act legislativ al Uniunii.

Inițiativele Comisiei sunt publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria “C”, fiind numite “documente COM”.

Distinct de dreptul de a iniția acte normative, Comisia dispune și de o *putere normativă proprie*:

- În primul rând, ca succesoare a Înaltei Autorități a C.E.C.O., Comisia are, teoretic, drept de decizie absolută în domeniul C.E.C.O., însă în practică ea își exercită acest drept alături de Consiliu, care emite un aviz conform¹⁵³, procedura apropiindu-se astfel de procedura legislativă ordinară.

- În al doilea rând, T.F.U.E.¹⁵⁴, prevede posibilitatea delegării către Comisie a competenței de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ. Delegarea se face prin actul legislativ la a cărui modificare se va referi competența Comisiei. Elementele esențiale ale unui anumit

¹⁴⁷ T.U.E., art. 17, alin. (2).

¹⁴⁸ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 289, alin (1).

¹⁴⁹ A se vedea C. Lefter, *op.cit.*, p.113.

¹⁵⁰ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 289, alin (4).

¹⁵¹ T.U.E., art. 10, alin. (4).

¹⁵² Conform T.F.U.E., propunerea Comisiei nu poate fi “depășită” cu unanimitate de Consiliu în cadrul procedurii de conciliere și în anumite decizii cu privire la politica bugetară a Uniunii (propunerea de buget, cadrul financiar multianual, adoptarea bugetului sau deciziile cu privire la cheltuielile care depășesc bugetul Uniunii); art. 293, alin (1).

¹⁵³ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.40.

¹⁵⁴ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 290, alin (1) și (2).

domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face obiectul delegării de competențe. Actele legislative vor stabili în mod expres condițiile de aplicare a delegării, și anume faptul că Parlamentul European sau Consiliul pot decide revocarea delegării iar actul delegat este valabil numai dacă, în cadrul termenului prevăzut prin actul legislativ, Parlamentul European sau Consiliul nu formulează obiecțiuni. Față de reglementările anterioare Tratatului de la Lisabona, actuala reglementare este mult mai restrictivă în ceea ce privește competența Comisiei ca urmare a delegării legislative.

- Comisia dobândește putere normativă proprie, conform tratatelor, în domeniul regulilor de concurență.¹⁵⁵

- Comisia are și o putere normativă subordonată celei a Consiliului și a Parlamentului European, care-i permite *executarea* actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii. În cazul în care *sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii*, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare. În cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile referitoare la politica externă și de securitate comună această competență de executare se transmite Consiliului.¹⁵⁶ Conform aceleiași reglementări, punerea în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii este în primul rând responsabilitatea statelor membre, care iau toate măsurile de drept intern necesare în acest sens. De fapt, statele membre vor avea la dispoziție mecanisme de control al modului în care Comisia își exercită competențele de executare.

- Comisia poate emite *recomandări*, în cazurile specifice prevăzute de tratate.

b) atribuția de “gardian al tratatelor”. Conform T.U.E., Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene¹⁵⁷. T.F.U.E. împuternicește Comisia Europeană să urmărească și să asigure respectarea dreptului european de către statele membre. Procedura prevăzută de T.F.U.E. în cazul în care un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor are următoarele etape¹⁵⁸:

- Inițial, Comisia emite un aviz motivat cu privire la obligațiile încălcate de statul membru în cauză, după ce a oferit acestuia posibilitatea de a-și prezenta observațiile;

- În situația în care statul nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit, Comisia poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene;

- În cazul în care Curtea de Justiție constată că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, acest stat este obligat să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții;

- În cazul în care consideră că statul membru în cauză nu a luat măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții, Comisia poate sesiza Curtea, după ce a dat posibilitatea statului în cauză să își prezinte observațiile. Comisia indică cuantumul sumei forfetare sau al penalităților cu titlu cominatoriu pe care statul trebuie să le plătească și pe care îl consideră adecvat situației;

- În cazul în care Curtea constată că statul respectiv nu a respectat hotărârea sa, aceasta îi poate impune plata unei sume forfetare sau a unor penalități.

Pentru a-și îndeplini atribuția de “gardian al tratatelor”, Comisia solicită informații statelor cu privire la măsurile de transpunere a directivelor adoptate în conformitate cu o procedură legislativă. În cazul în care statul respectiv nu si-a îndeplinit obligația de a comunica aceste măsuri, Comisia poate indica, dacă consideră necesar, cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi platită de statul respectiv, decizia de plată fiind adoptată de Curtea de Justiție în cazul în care constată neîndeplinirea obligației.

¹⁵⁵ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 105 și 106.

¹⁵⁶ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 291, alin (2) și (3).

¹⁵⁷ Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 17, alin (1).

¹⁵⁸ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 258, 260. Tratatul prevede și posibilitatea ca un stat membru să sesizeze Curtea cu încălcarea de alt stat membru a unei obligații prevăzute de tratate. În acest caz, Comisia este sesizată de statul “reclamant” și trebuie să emită un aviz motivat, după ascultarea argumentelor statelor implicate. Lipsa avizului Comisiei în termen de trei luni nu împiedică sesizarea Curții (art. 259).

În plus, T.F.U.E. include o prevedere cu caracter general referitoare la capacitatea Comisiei de a solicita și primi informații. În art. 337 se arată că pentru îndeplinirea sarcinilor care îi sunt încredințate, Comisia poate solicita și primi toate informațiile și poate proceda la toate verificările necesare, în limitele și condițiile stabilite de Consiliu, hotărând cu majoritate simplă, în conformitate cu dispozițiile tratatelor. Întrucât Tratatul nu limitează această competență la statele membre, putem considera că acest articol va reprezenta fundamentul juridic pentru solicitarea de informații și efectuarea de verificări în legătură cu persoane juridice sau chiar persoane fizice, resortisanți ai statelor membre.

În fine, mai trebuie subliniat faptul că fiecare comisar are atribuții specifice, într-un domeniu de activitate determinat¹⁵⁹, din această perspectivă Comisia asemănându-se cu un guvern național.

Deciziile luate de un comisar în domeniul său de activitate nu sunt considerate deciziile Comisiei decât atunci când există o *delegare expresă* în acest sens din partea Comisiei, iar această delegare poate fi acordată doar în chestiuni de gestiune și administrare¹⁶⁰.

c) atribuția de organ executiv al Uniunii Europene. Comisia este organul executiv al Uniunii, cel care pune în executare actele normative emise de Consiliu și de Parlamentul European, prin procedura legislativă ordinară, sau de oricare dintre cele două instituții ca actor principal, cu participarea celeilalte în cadrul unei proceduri legislative speciale¹⁶¹. Conform T.U.E., Comisia asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. În exercitarea acestei atribuții, de a pune în executare deciziile celor două instituții cu rol legislativ, Comisia dispune, așa cum am mai precizat, de o putere normativă care îi permite adoptarea unor acte proprii, fie în urma delegării competenței de a adopta acte fără caracter legislativ pentru a modifica elemente neesențiale ale unui act legislativ sau pentru executarea actelor juridice obligatorii când sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a acestor acte.

Domeniile în care Comisia are putere normativă subordonată, de executare, sunt, conform tratatelor¹⁶²:

- implementarea (execuția) bugetului Uniunii, al cărui proiect este tot de competența Comisiei¹⁶³;
- regulile de concurență;
- gestiunea fondurilor europene.

În celelalte cazuri, puterea normativă derivată decurge din voința Consiliului și a Parlamentului, care delegă în mod expres Comisia să execute actele normative pe care le-a adoptat¹⁶⁴.

d) atribuția de reprezentare. Comisia asigură *reprezentarea externă a Uniunii*, cu excepția politicii externe și de securitate comune sau a altor cazuri prevăzute în tratate¹⁶⁵. Comisia reprezintă Uniunea Europeană în relațiile cu statele nemembre și în organismele internaționale. În interiorul Uniunii ea reprezintă *interesul general al Uniunii*, în raport cu persoanele fizice sau

¹⁵⁹ Dintre domeniile de specializare amintim: politica comercială, probleme industriale, tehnologii informaționale și de telecomunicații, concurență, politica externă și de securitate comună, cultură și audiovizual, știință, cercetare și dezvoltare, mediul înconjurător, politici regionale, transport, piața internă, protecția consumatorului, turismul, întreprinderi mici și mijlocii, agricultura și dezvoltarea rurală, etc.

¹⁶⁰ C.J.C.E., cauza Akzo-Chemie, 5/85 și cauza Basf AG, 137/92, în C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.68, respectiv O. Manolache, *op.cit.*, p.96.

¹⁶¹ J. McCormick, *op.cit.*, p.97; T.U.E., art. 17, alin (1).

¹⁶² Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 317, 105, 106.

¹⁶³ În anul următor anului bugetar, Parlamentul European, la recomandarea Consiliului și pe baza rapoartelor Curții de Conturi și a documentelor prezentate de Comisie, adoptă descărcarea de gestiune a Comisiei Europene, cu privire la implementarea bugetului Uniunii.

¹⁶⁴ Este vorba de așa numita “comitologie”, care desemnează modalitățile de aplicare a regulamentelor emise de Consiliu și Parlament, și care cad în sarcina Comisiei - W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.242.

¹⁶⁵ T.U.E., art. 17, alin (1).

juridice, cu celelalte instituții ale Uniunii sau cu statele membre. T.F.U.E. precizează că “în fiecare dintre statele membre, Uniunea are cea mai largă capacitate juridică recunoscută persoanelor juridice de către legislațiile naționale; Uniunea poate, în special, să dobândească sau să înstrăineze bunuri mobile și imobile și poate sta în justiție. În acest scop, Uniunea este reprezentată de Comisie”.¹⁶⁶

Comisia Europeană trebuie să acționeze în așa fel încât interesul general al Uniunii să primeze în fața intereselor statelor membre. Rolul ei este cu atât mai dificil, cu cât el necesită negocieri prealabile adoptării oricărei inițiative legislative *cu statele membre*, cât și medierea negocierilor *dintre statele membre*. Așa cum s-a subliniat în doctrină, Comisia apare ca un intermediar neutru între statele membre, pe de o parte, și între acestea și Uniune, pe de altă parte.¹⁶⁷

În procedura de încheiere de către Uniune a unor acorduri internaționale¹⁶⁸, Comisia prezintă recomandări Consiliului, acesta fiind cel care adoptă decizia de autorizare a începerii negocierilor, directivele de negociere, semnarea și încheierea acordurilor internaționale. Tot Comisia poate să propună Consiliului suspendarea aplicării unui acord și stabilirea pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism. Considerăm că Tratatul de la Lisabona slăbește competența Comisiei în ceea ce privește reprezentarea externă a Uniunii. Spre exemplu, nu se menționează că negocierile se vor derula de către Comisie, sau sub coordonarea acesteia. În schimb este prevăzută numirea unui negociator sau a unei echipe de negociatori de către Consiliu. Dată fiind noutatea acestei reglementări nu putem să ne pronunțăm cu privire la reducerea efectivă a rolului Comisiei în reprezentarea internațională a Uniunii, nefiind totuși exclus ca “negociatorul” să fie de fapt membru / reprezentant al Comisiei.

1.3. Funcționarea Comisiei Europene

Fiecare comisar este asistat în activitatea sa de un *Cabinet*, format din funcționari administrativi.

Șefii de cabinet se întâlnesc săptămânal pentru discutarea problemelor ce necesită întrunirea Comisiei și pentru a pregăti lucrările acesteia. Aceștia analizează problemele de discutat și le includ în două categorii: categoria “A” și categoria “B”. Problemele de categoria “A” sunt aspecte asupra cărora comisarii cad de acord prin intermediul șefilor de cabinet, și nu mai trebuie să discute în plen, adoptarea lor în Comisie fiind așadar o simplă formalitate de vot. Aspectele din categoria “B” necesită însă discuții în Comisie și realizarea unui acord între comisari pentru a fi transpuse în acte juridice. Asupra acestora din urmă se vor concentra lucrările Comisiei.

Comisia are sediul la Bruxelles și se întrunește săptămânal (de regulă miercurea), prezența comisarilor la ședință fiind obligatorie¹⁶⁹. Hotărârile se iau în prezența majorității membrilor, cu majoritate simplă¹⁷⁰, și implică răspunderea colectivă a comisarilor europeni.

Evident că în cazul în care consideră necesar, comisarii europeni se pot întâlni în afara cadrului deliberativ din Comisie pentru discutarea directă a problemelor urgente sau cu caracter deosebit.

Activitatea permanentă referitoare la gestionarea politicilor Uniunii este asigurată de directoratele generale (D.G.) iar activitatea cu caracter administrativ este susținută de serviciile generale și serviciile interne ale Comisiei¹⁷¹.

¹⁶⁶ Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, art. 335.

¹⁶⁷ C. Lefter, *op.cit.*, p.119.

¹⁶⁸ T.F.U.E., art. 218. Dacă acordul în cauză privește exclusiv sau în principal politica externă și de securitate comună, Înalțul Reprezentant exercită atribuțiile care corespund celor ale Comisiei descrise în legătură cu încheierea unor acorduri internaționale de către Uniune.

¹⁶⁹ Discuțiile între comisari au loc de regulă în engleză sau franceză, cu toate că documentele oficiale sunt traduse în toate cele 24 limbi oficiale ale Uniunii Europene.

¹⁷⁰ T.C. Hartley, *op.cit.*, p.15; O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.70; V. Marcu, *op.cit.*, p.69; Ion Jinga, *Uniunea europeană – realități și perspective*, Lumina Lex, 1999, p.131.

Personalul administrativ al Comisiei (aproximativ 38.000 persoane¹⁷²), concentrat în majoritate la Bruxelles, dar și la Luxemburg, este recrutat de către Comisie, pe criterii geografice, și i se aplică aceleași cerințe privind independența față de statul de origine. O mare parte a personalului administrativ este angrenată în activitatea de traducere a documentelor oficiale în cele 24 de limbi oficiale ale Uniunii Europene¹⁷³.

Caracterul tehnic al Comisiei necesită emiterea a nu mai puțin de 6000 de acte juridice pe an, dintre care aproximativ 4000 sunt emise de un comisar sau altul, pe bază de abilitare. La luarea deciziilor un rol important îl joacă asociațiile de lobby, reprezentând diferite categorii socio-profesionale sau economice, ce încearcă să-și impună propria versiune în textul viitorului act juridic al Uniunii¹⁷⁴.

1.4. Rolul Comisiei Europene în ansamblul instituțiilor Uniunii

Comisia europeană este organul executiv al Uniunii Europene, fiind percepută ca un “guvern” european. Ea întruchiează “ideea europeană”, întrucât membrii săi, deși desemnați de guvernele naționale, nu au nici o obligație față de acestea, fiind loiali doar intereselor Uniunii Europene. Comisia urmărește, prin urmare, realizarea interesului general al Uniunii, aflat adesea în contradicție cu interesul național al statelor membre¹⁷⁵.

Independența comisarilor europeni este o problemă de o importanță deosebită, deoarece ei trebuie să ia poziție adesea în fața tendinței de influențare din partea statului care i-a desemnat¹⁷⁶.

Pentru a asigura independența comisarilor, tratatele impun anumite obligații atât în sarcina acestora, cât și a statelor membre.

Astfel, membrii Comisiei se abțin de la orice act incompatibil cu natura funcțiilor lor. Statele membre respectă independența acestora și nu încearcă să îi influențeze în îndeplinirea sarcinilor lor. Pe durata mandatului lor, membrii Comisiei nu pot exercita nici o altă activitate profesională, remunerată sau nu. La instalarea în funcție aceștia se angajează să respecte, pe durata mandatului și după încetarea acestuia, obligațiile impuse de mandat și, în special, obligația de onestitate și prudență în a accepta, după încheierea mandatului, anumite funcții sau avantaje.

Încălcarea obligațiilor asumate de comisar atrage răspunderea juridică a acestuia, în fața Curții de Justiție, care poate hotărî destituirea acestuia sau decăderea din dreptul la pensie sau la alte avantaje echivalente¹⁷⁷.

În contrapartidă, comisarul european beneficiază de numeroase privilegii și imunități¹⁷⁸, pentru a-și putea realiza activitatea în bune condiții¹⁷⁹.

1.5. Reforma Comisiei Europene

¹⁷¹ Toate aceste directorate generale și servicii generale și interne însumează în prezent 43 de structuri care funcționează în subordinea Comisiei și contribuie la realizarea atribuțiilor acesteia. Cu titlu de exemplu, menționăm la directorate-generale DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, DG Afaceri Economice și Financiare, DG Mediu, etc., iar dintre serviciile Comisiei menționăm Secretariatul General, Biroul de Publicații, Biroul de Traduceri, Serviciul Juridic, etc.

¹⁷² A se vedea http://ec.europa.eu/about/index_en.htm

¹⁷³ D. Leonard, *op.cit.*, p.42.

¹⁷⁴ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.51

¹⁷⁵ L. Cram, D. Dinan, N. Nugent (editors), *op.cit.*, p.7.

¹⁷⁶ Singura posibilitate a statului membru de a sancționa comisarul propus de acesta și care a acționat împotriva intereselor statului respectiv este refuzul de a-l propune din nou.

¹⁷⁷ Este cazul lui Martin Bangemann, care, din poziția sa de comisar al telecomunicațiilor, a fost recrutat de o societate din domeniu, Telefonica, și a demisionat, Curtea Europeană de Justiție pronunțând ulterior decăderea sa din drepturile de pensie, la solicitarea Consiliului U.E.

¹⁷⁸ Imunitatea diplomatică de care beneficiază comisarii europeni poate fi ridicată chiar de Comisie – așa s-a întâmplat în 2000 cu comisarul francez Édith Cresson.

¹⁷⁹ A se vedea art. 11-14 din Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, anexat Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene.

Începută în 1995, la inițiativa a doi comisari nordici, reforma Comisiei vizează adaptarea acesteia la necesitățile în continuă schimbare ale Uniunii Europene și are ca ținte managementul financiar și al resurselor umane, precum și procedura legislativă.

În cazul primelor două, au fost derulate proiecte de modernizare care aveau menirea să introducă principiile controlului financiar, auditului intern, achiziției publice transparente, a descentralizării deciziei în domeniul resurselor umane de la DG Resurse Umane și Securitate la celelalte directorate, specializate.

În ce privește procedura legislativă, reforma s-a concentrat pe ideea unei legiferări mai responsabile, realizată prin reducerea numărului propunerilor legislative în paralel cu îmbunătățirea mecanismelor de consultare anterioare și concomitente conceperii propunerii legislative¹⁸⁰.

2. CONSILIUL

2.1. Precizări terminologice

“*Consiliul*” reprezintă denumirea actuală a legislativului Uniunii Europene, adoptată prin Tratatul de la Lisabona pentru instituția care se numea Consiliul Uniunii Europene după Tratatul de la Maastricht (1992), respectiv Consiliul Comunităților Europene după Tratatul de la Bruxelles privind fuziunea executivelor (1965). În această perioadă, în care prin modificări succesive ale tratatelor, instituția a primit denumiri diferite, în funcție de evoluția Comunităților, acesta este cunoscut și sub numele de Consiliul de miniștri, denumire inițială prevăzută în Tratatul C.E.C.O. și Tratatul C.E.E. (1951, 1957)¹⁸¹.

Proiectul de Constituție europeană prevedea întoarcerea la denumirea inițială de “Consiliu de miniștri”, aceasta fiind considerată adecvată la momentul respectiv pentru că sugera componența sa, precum și pentru a-l deosebi de *Consiliul European*. Însă, întrucât uneori chiar în documentele oficiale, Consiliul Uniunii Europene era deseori amintit sub titulatura simplă de “*Consiliu*”, înclinăm să credem că din rațiuni de simplificare și reducere a potențialului de confuzie între cele două instituții U.E. cu denumire de “Consiliu” s-a recurs în Tratatul de la Lisabona la această variantă, fiind consacrată prin tratat cea mai simplă denumire posibilă.

2.2. Structura Consiliului

Consiliul este compus din câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul de vot.¹⁸²

Consiliul se întrunește în cadrul diferitelor formațiuni, lista acestora fiind adoptată de Consiliul European, cu majoritate calificată¹⁸³.

Consiliul Afaceri Generale asigură coerența lucrărilor diferitelor formațiuni ale Consiliului. Acesta pregătește reuniunile Consiliului European și urmărește aducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, în colaborare cu președintele Consiliului European și cu Comisia.

Consiliul Afaceri Externe elaborează acțiunea externă a Uniunii, în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European, și asigură coerența acțiunii Uniunii.

¹⁸⁰ A se vedea Laura Cram, *The Commission*, în L. Cram, D. Dinan, N. Nugent (editors), *Developments in the European Union*, St. Martin's Press, New York, 1999, p.55; I. Jinga, *op.cit.*, p.143.

¹⁸¹ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.62; W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.57.

¹⁸² Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 16, alin. (2).

¹⁸³ T.F.U.E., art. 236; Consiliul European adoptă lista formațiunilor Consiliului, alele decât Afaceri Generale și Afaceri Externe. Totodată adoptă lista referitoare la președinția formațiunilor Consiliului, altele decât Afaceri Externe.

Așadar, instituția poate lua forma unui “*Consiliu general*”, și anume formațiunea specială prevăzută de tratat, când, de regulă, este compus din miniștrii de externe ai statelor membre, sau a unor “*Consilii speciale*”, “*specializate*” sau “*sectoriale*”, când este compus din miniștrii specializați într-un domeniu sau altul (agricultură, industrie, comerț, etc.)¹⁸⁴, inclusiv formațiunea Afaceri Externe, prevăzută de tratat.

Tratatul de la Lisabona a soluționat una dintre principalele probleme ridicate în legătură cu funcționarea Consiliului după vechea reglementare. Exista o singură formațiune generală, și anume Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe, compusă din miniștrii de externe și orice alți miniștri, în funcție de natura problemelor discutate (miniștri ai integrării, apărării, dezvoltării, sau comerțului din statele membre). Principala critică adusă acestei componente era că această formație a Consiliului era depășită de volumul de activități pe care le presupunea coordonarea acțiunii externe a Uniunii, organizarea lucrărilor și punerea în aplicare a deciziilor Consiliului European, coordonarea lucrărilor diferitelor domenii de politici guvernate de celelalte configurații ale Consiliului U.E. Prin separarea activității externe și a activității de coordonare a celorlalte Consilii (inclusiv cele legate de activitatea Consiliului European) s-a eliminat o deficiență majoră în activitatea Consiliului.

Conducerea instituției este asigurată de reprezentanții statelor membre și este exercitată printr-un sistem de rotație egal, stabilit de Consiliul European cu majoritate calificată. În prezent, în conformitate cu decizia Consiliului European din 1 ianuarie 2007, sistemul de rotație desemnează statul membru care va deține pentru o perioadă de 6 luni președinția Consiliului¹⁸⁵, dintre statele membre, într-o ordine prestabilită¹⁸⁶. Astfel, în ultima jumătate a anului 2019 președinția Consiliului aparține Finlandei și în a prima jumătate a anului 2020, Croației.

În funcție de țara care deține, timp de 6 luni, președinția Consiliului, se vorbește despre “președinția română” sau “președinția croată” a Consiliului.

După unele opinii, termenul de 6 luni este prea scurt, deoarece nu permite statului care deține președinția să-și finalizeze proiectele începute și, în consecință, se propunea mărirea lui. Tratatul de la Lisabona nu face nici o referire la perioada de timp pentru care un stat deține președinția Consiliului, prin urmare Consiliul European, în decizia sa referitoare la președinția formațiunilor Consiliului ar putea prevedea un termen mai lung de timp. Această propunere se lovește însă de opoziția statelor mici, care se tem că, aplicându-se o formulă de calcul a termenului care să țină seama de ponderea voturilor în Consiliu, ar putea fi ținute prea mult timp departe de președinția Consiliului¹⁸⁷.

Pentru a împăca atât argumentele statelor mari, cât și ale statelor mici s-a menținut, cel puțin până la o nouă decizie a Consiliului European, termenul de 6 luni, iar pentru a asigura continuitatea proiectelor se aplică în practică trio-președinția Consiliului. Rolul acestei noi proceduri este de a conferi lucrărilor și inițiativelor Uniunii mai multă continuitate. Primul “trio” formalizat al Uniunii a cuprins președinția în exercițiu a Spaniei și cele care au urmat în 2011 ale Belgiei și Ungariei, cuprinzând perioada ianuarie 2010 – iunie 2011.

În prezent, trio-președinția este compusă din Germania (1 iulie-31 decembrie 2020)¹⁸⁸ Portugalia (ianuarie-iunie 2021) și Slovenia (până în decembrie 2021). Cele trei state au stabilit un

¹⁸⁴ Germania a cerut inserarea în Tratatul de la Maastricht, prevedere menținută și în Tratatul de la Lisabona, a unei formulări speciale, în sensul că “din Consiliu fac parte câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, reprezentant abilitat să angajeze acel stat membru”. Prin această precizare, s-a considerat că se asigură reprezentarea statelor federate (cum sunt *Land*-urile germane) la lucrările Consiliului, atunci când interesele acestora o impun.

¹⁸⁵ Schimbarea președinției are loc la 1 ianuarie, respectiv 1 iulie a fiecărui an.

¹⁸⁶ La început, rotația se realiza *în ordine alfabetică*, însă ulterior s-a decis amendarea acestui sistem și distanțarea statelor mai mari în graficul președinției, deoarece acestea urmau imediat unele după celelalte, și exista temerea statelor mari față de deciziile luate în timpul președințiilor succesive ale statelor mici.

¹⁸⁷ A se vedea C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.63.

¹⁸⁸ A se vedea <https://www.eu2020.de/eu2020-en>

program de lucru pentru o perioadă de 18 luni care cuprinde un cadru strategic, expunând prioritățile de lucru ale Uniunii și obiectivele sale în următoarea perioadă, și un program operațional, conținând agenda Consiliului pentru următoarele 18 luni¹⁸⁹.

Ideea de trio-președinție nu este tocmai „originală” întrucât în domeniul politicii externe și de securitate comună se instituia *de facto*, în perioada când aceasta constituia pilonul II al Uniunii, o conducere tripartită, așa numita “troică”, cuprinzând fostul președinte, președintele în exercițiu și viitorul președinte, structura având menirea de a asigura continuitatea în ceea ce privește gestionarea afacerilor externe ale Uniunii Europene¹⁹⁰.

Președinția Consiliului are de obicei misiunea de a realiza compromisuri dificile între statele membre, în așa fel încât să-și lase amprenta asupra funcționării și evoluției Uniunii Europene. Consiliul dispune și de un Secretariat General.

2.3. Funcționarea Consiliului

Consiliul Afaceri Generale se întrunește lunar, pentru a asigura continuitatea activității, necesară funcționării în bune condiții a Uniunii. *Consiliile specializate* însă, se reunesc atunci când se impune discutarea unor aspecte concrete din domeniul de activitate respectiv, fie odată cu Consiliul general, fie între întâlnirile acestuia¹⁹¹.

Membrii Consiliului acționează la instrucțiunile statelor membre. Guvernele naționale pot împuternici mai mulți membri să participe la dezbaterile Consiliului, însă numai unul va avea drept de vot – dispozițiile tratatelor fiind clare în acest sens¹⁹².

În interiorul Consiliului se realizează echilibrul între interesul Uniunii (pe care trebuie să-l apere ca organ colegial și ca instituție europeană), și interesul național al statelor membre, care dau instrucțiuni miniștrilor ce-l compun. Tendința de a pune interesul național mai presus de interesul Uniunii, care totuși există, este contracarată prin plasarea monopolului inițiativei legislative în mâinile Comisiei Europene.

Președinția Consiliului are îndatorirea de a organiza două dintre cele patru întâlniri anuale ale Consiliului European. În timp ce *Consiliul European* discută orientările și prioritățile politice generale ale Uniunii, *Consiliile specializate* definesc, pentru domeniul lor de competență, politicile Uniunii și coordonează politicile economice ale statelor membre.

Lucrările Consiliului sunt convocate de președintele acestuia, la inițiativa acestuia, a unuia dintre membrii săi sau a Comisiei, și la ele participă președintele Comisiei Europene și/sau comisarul însărcinat cu problema în discuție.

Consiliul se întrunește în ședință publică atunci când deliberază și votează un proiect de act legislativ. În acest scop, fiecare sesiune a Consiliului este divizată în două părți, consacrate deliberărilor privind actele legislative ale Uniunii, respectiv activităților fără caracter legislativ¹⁹³.

Adoptarea hotărârilor se face cu respectarea următoarelor reguli de vot:

a) *Regula* instituită de T.U.E. în urma Tratatului de la Lisabona este că hotărârile Consiliului se adoptă cu *majoritate calificată*, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel.

Definirea majorității calificate în noua reglementare este următoarea: majoritatea calificată este egală cu cel puțin 55% din membrii Consiliului, cuprinzând (după ieșirea regatului Unit) cel

¹⁸⁹ A se vedea <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8086-2020-REV-1/en/pdf>

¹⁹⁰ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.62; Fiona Hayes Renshaw, *European Council and the Council of Ministers*, in L. Cram, D. Dinan, N. Nugent, *op.cit.*, p.35.

¹⁹¹ J. Rideau, *op.cit.*, p.324; P. Fontaine, *op.cit.*, p.12 47; N. Deaconu, *op.cit.*, p.59; O. Manolache, *op.cit.*, p.87.

¹⁹² Dacă ministrul nu poate fi prezent la ședință, el poate împuternici un delegat să voteze în locul său, prin procură specială.

¹⁹³ T.U.E., art. 16, alin (8).

puțin 15 dintre aceștia și reprezentând state membre care întrunesc cel puțin 65% din populația Uniunii.

Minoritatea de blocare trebuie să cuprindă cel puțin patru membri ai Consiliului, reprezentând peste 35% din populația UE, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată¹⁹⁴.

În cazul în care Consiliul nu hotărăște la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant, majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 72% din membrii Consiliului, reprezentând statele membre participante care reunesc cel puțin 65% din populația Uniunii. Este vorba despre o majoritate calificată “extinsă”¹⁹⁵, așa cum este numită deja în doctrină, aplicabilă atunci când Consiliul nu decide pe baza propunerii Comisiei.

Dacă nu toți membrii Consiliului votează, atunci majoritatea calificată se determină între statele participante, cu 55% dintre participanți și 65% din populația acestor state. În acest caz, minoritatea de blocaj se constituie din 35% dintre participanți, plus 1 stat membru.

În fine, în cazurile în care *nu toți membrii Consiliului participă la vot și dacă acesta nu decide pe baza propunerii Comisiei sau a Înalțului Reprezentant*, majoritatea calificată este definită ca fiind egală cu cel puțin 72% din membrii Consiliului, reprezentând statele participante, care reunesc cel puțin 65% din populația statelor respective.

Pentru a înțelege mecanismul majorității calificate în vechea reglementare, conform Tratatului de la Nisa, trebuie să menționăm că fiecare stat membru avea un anumit număr de voturi, stabilit proporțional cu numărul populației (maxim 29, minim 3 voturi).

În concluzie, referitor la majoritatea calificată, Tratatul de la Lisabona a modificat fundamental mecanismul de constituire a acesteia, eliminând sistemul de voturi ponderate în funcție de populație aparținând statelor membre cu o măsură de ponderare direct corelată cu dimensiunea populației. Dacă în vechea reglementare “tabelul” cu statele membre pe baza căruia se calcula majoritatea calificată conținea numărul de voturi pentru fiecare stat membru, în noua reglementare acesta conține pentru fiecare stat procentul din populația totală a Uniunii pe care îl “deține” statul respectiv.

b) Consiliul hotărăște cu *majoritate simplă* în chestiunile de procedură, precum și în privința adoptării regulamentului său de procedură. Organizarea Secretariatului General, solicitarea de studii pe care le consideră oportune pentru realizarea obiectivelor comune sau de propuneri din partea Comisiei, statutul comitetelor prevăzute de tratate sunt alte decizii asupra cărora Consiliul se pronunță, conform T.F.U.E., cu majoritate simplă. În cazul deliberărilor pentru care este necesară *majoritatea simplă*, *Consiliul hotărăște cu majoritatea membrilor care îl compun*.

c) *votul unanim* este menținut în T.U.E. și T.F.U.E. după Tratatul de la Lisabona în mod excepțional, pentru domenii sensibile sau deosebit de importante pentru statele membre, acestea fiind prevăzute expres în tratate. Exemple în acest sens sunt deciziile luate în cadrul politicii externe și de securitate comună, acordul asupra unui sistem al cursului de schimb al monedei euro în raport cu monedele statelor terțe, amendarea propunerilor Comisiei, procedurile privind asocierea țărilor și teritoriilor la Uniune, luarea de măsuri pentru combaterea discriminării, aderarea de noi state la Uniune, etc.

Trebuie precizat că, conform T.F.U.E., abținerile membrilor prezenți sau reprezentați nu împiedică adoptarea hotărârilor pentru care este necesară unanimitatea¹⁹⁶.

Renunțarea treptată la votul unanim a fost un proces îndelungat, încă din anii '50 tratatele institutive menționând că votul unanim reprezintă o perioadă de tranziție care urma să se încheie în 1965. Procesul de reducere a măsurilor care necesitau votul unanim a fost întrerupt și “sabotat” în

¹⁹⁴ T.U.E., art. 16, alin (3) și (4).

¹⁹⁵ “The Lisbon Treaty – The Readable Version”, Third Edition, 2009, Publisher: Foundation for EU Democracy, art. 238, pag. 152.

¹⁹⁶ T.F.U.E., art. 238, alin. (4).

1966 prin Compromisul de la Luxemburg, conform căruia fiecare stat are drept de veto în probleme importante, ce aduc atingere intereselor sale naționale majore¹⁹⁷.

Reluat în 1986, acest proces a continuat inclusiv cu Tratatul de la Lisabona care a scos de sub incidența votului unanim și a trecut la votul cu majoritate calificată o serie de noi domenii. Votul majoritar este extins înspre 68 noi domenii sau aspecte ale politicilor comune, care se adaugă celor 150 deja existente (acoperind în prezent peste 80% din legislația U.E.), iar Consiliul European poate extinde votul cu majoritate calificată spre alte domenii. Acesta este cel mai mare “salt” de la unanimitate spre votul majoritar dintre toate revizuirile de până acum ale tratatelor. De altfel, aceasta este cea mai eficientă soluție, în contextul unei Uniunii cu 28 de state membre.

2.4. COREPER.

Un comitet al reprezentanților permanenți ai guvernelor statelor membre răspunde de pregătirea lucrărilor Consiliului (T.U.E., art 16, alin. 7). În plus, acest comitet răspunde de executarea mandatelor care îi sunt încredințate de către Consiliu. Comitetul poate adopta decizii de procedură în cazurile prevăzute de regulamentul de procedură al Consiliului (T.F.U.E., art 240, alin. 1).

COREPER este denumirea uzuală, folosită informal, pentru acest Comitet al reprezentanților permanenți ai guvernelor statelor membre pe lângă Consiliu.

Întrucât Consiliul are o activitate periodică, intermitentă - de altfel singura compatibilă cu calitatea de miniștri în guvernele naționale a membrilor acestuia - iar integrarea europeană necesită tot mai mult existența unor organe cu activitate continuă, zilnică, prin Tratatul de fuziune a fost creat COREPER.

Acest organ consultativ reunește înalți funcționari și experți din fiecare stat membru, conduși de un *Reprezentant permanent* al aceluia stat pe lângă Uniune, cu rang de ambasador. El este subordonat Consiliului și are rolul de a ajuta Consiliul în activitatea sa, de a pregăti lucrările acestuia, și, ulterior, de a-i executa deciziile. În același timp, COREPER realizează o dublă legătură: între reprezentanții statelor membre, și apoi între fiecare reprezentant și guvernul său¹⁹⁸.

În cadrul COREPER există două unități distincte, COREPER I și COREPER II, primul dedicându-și activitatea chestiunilor tehnice, iar al doilea problemelor mai importante, cu o componentă politică.

Puține subiecte ajung pe agenda de lucru a Consiliului fără a fi fost discutate în prealabil în COREPER, sub toate aspectele.

După primirea propunerii din partea Comisiei Europene, Președintele COREPER (care este desemnat în același mod ca și președintele Consiliului) hotărăște dacă trimite inițiativa spre discuții Grupurilor de lucru, sau o reține în COREPER.

Problemele asupra cărora în COREPER se realizează un acord, vor fi înaintate Consiliului ca probleme de categoria “A”, ce nu necesită discuții, ci doar votarea lor; dimpotrivă, problemele delicate, asupra cărora acordul nu este realizat, sunt aspecte de categoria “B”, și ele vor fi discutate de experții naționali de la nivel inferior, până la realizarea unui acord; dacă numai câteva state se opun deciziei, problema este înaintată Consiliului, în speranța unei negocieri desfășurate la acest nivel și care să ducă la decizie.

Funcționarii și experții care asistă reprezentanții permanenți în activitatea lor sunt constituiți în *Grupuri de lucru*, pe domenii specializate, cum ar fi agricultura (Comitetul Special pentru Agricultură¹⁹⁹), afacerile interne, justiția, politica externă, etc.

¹⁹⁷ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.95; O. Manolache, *op.cit.*, p.89

¹⁹⁸ J. Boulois, *op.cit.*, p.90.

¹⁹⁹ Se poate spune că existența acestor comitete specializate subminează tot mai mult activitatea COREPER ca organ tehnic cu caracter general, miniștrii agriculturii și cei de finanțe folosind tot mai mult aceste grupuri de lucru în mod autonom față de COREPER.

2.5. Atribuțiile Consiliului Uniunii Europene.

Consiliul exercită, împreună cu Parlamentul European, funcțiile legislative și bugetară. Acesta exercită și funcții de definire a politicilor și de coordonare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate²⁰⁰. Aceasta este reglementarea de bază a T.U.E., în care sunt conturate atribuțiile Consiliului.

a) Atribuții legislative. Spre deosebire de un stat național, unde legislația este adoptată de Parlament, rolul legislativ în Uniunea Europeană aparține celor două instituții legislative prevăzute de tratate: Consiliului și Parlamentul European, care exercită acest rol împreună. Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Consiliul era desemnat ca fiind principalul organ legislativ al Uniunii, însă reglementarea actuală nu mai face nici o distincție între cele două instituții cu rol legislativ, procedura legislativă ordinară fiind adaptată în așa fel încât o astfel de "ierarhie" să nu mai fie posibilă.

În exercitarea atribuțiilor legislative, Consiliul, împreună cu Parlamentul, adoptă acte normative cu forță juridică obligatorie (regulamente, directive), care se impun statelor membre, celorlalte instituții europene și instituțiilor legislative ale Uniunii.

Actele normative adoptate de Consiliu și Parlament în cadrul procedurii legislative ordinare fac parte din dreptul derivat al Uniunii Europene, și trebuie să fie conforme cu tratatele. Este motivul pentru care în literatura de specialitate se subliniază că instituțiile legislative ale Uniunii nu au competențe legislative absolute, ci numai pe acelea care sunt *explicit prevăzute* în tratate²⁰¹. În cazurile în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară în cadrul politicilor definite în tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate în tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuțiile necesare în acest sens, Consiliul, hotărând cu unanimitate, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, adoptă măsurile corespunzătoare²⁰². Este vorba de așa-numita "clauză de flexibilitate", care, conform unor opinii, permite extinderea nejustificată a competențelor Consiliului, printr-o procedură legislativă specială, în care rolul P.E. este minim, iar potrivit altor opinii o limitează, acțiunea Consiliului fiind justificată numai dacă urmărește realizarea obiectivului Uniunii prevăzut expres în tratat.

În ceea ce privește deciziile de natură constituțională pe care Consiliul le putea lua în temeiul tratatelor, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (precum revizuirea tratatelor sau decizia privind alegerea parlamentarilor europeni prin sufragiu universal, sub rezerva ratificării deciziei de către parlamentele naționale), prin formalizarea ca instituție europeană a Consiliului European, acest tip de decizii au fost transmise către această instituție. Consiliul poate lua astfel de decizii dacă Consiliul European ia o decizie prealabilă, pentru a-l împuternici în acest sens.

b) Politica externă și de securitate comună.

Politica externă și politica de securitate comună fac obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale. Aceasta este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, hotărând cu unanimitate, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel. Adoptarea de acte legislative este exclusă. Rolurile specifice ale Parlamentului European și Comisiei sunt definite prin tratate, iar Curtea de Justiție nu este competentă cu privire la aceste dispoziții²⁰³.

În contextul acestei politici, rolurile Consiliului European și ale Consiliului sunt separate de T.U.E. astfel: Consiliul European identifică interesele strategice și obiectivele generale ale politicii Uniunii în acest domeniu, iar Consiliul este cel care elaborează politica externă și de securitate comună și adoptă deciziile necesare pentru definirea și punerea în aplicare a acesteia, pe baza liniilor directe elaborate de Consiliul European. Rolul Întotului Reprezentant al Uniunii pentru

²⁰⁰ T.U.E., art. 16, alin. (1).

²⁰¹ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.46; C. Lefter, *op.cit.*, p.106.

²⁰² T.F.U.E., art 352, alin (1).

²⁰³ T.U.E., art. 24, alin. (1).

afaceri externe și politica de securitate este de a pune în aplicare politica în domeniu, împreună cu statele membre.

Așadar, deși Tratatul de la Lisabona a desființat structura pe “piloni” a Uniunii Europene, domeniul politicii externe și de securitate, devenit acum politică comună a Uniunii, funcționează după reguli similare fostului pilon II, adică reguli interguvernamentale, limitând competența Comisiei și Parlamentului și plasând întreaga autoritate decizională la nivelul instituțiilor care reprezintă interesele statelor membre. Luarea cu unanimitate a deciziilor de către miniștrii de externe sau de șefii de state și de guverne este în mod evident o trăsătură interguvernamentală.

În domeniul acordurilor de asociere dintre țări și teritorii și Uniune, Consiliul este cel care stabilește procedurile și normele aplicabile acestor acorduri. În cadrul politicii comerciale Consiliul este cel care hotărăște, cu unanimitate, negocierea și încheierea de acorduri. Acordurile internaționale încheiate de Uniune parcurg o procedură în cadrul căreia Consiliul autorizează începerea negocierilor, adoptă directivele de negociere, autorizează semnarea și încheierea acordurilor. Decizia privind încheierea acordului adoptată de Consiliu presupune, în prealabil, aprobarea Parlamentului European dacă este vorba despre acorduri de asociere, acordul privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, acorduri de instituire a unui cadru instituțional specific prin organizarea procedurilor de cooperare, acorduri cu implicații bugetare importante pentru Uniune. Parlamentul trebuie doar consultat dacă sunt încheiate alte tipuri de acorduri decât cele pentru care este necesară aprobarea P.E.²⁰⁴

Spațiul de libertate, securitate și justiție.

Fostul pilon III al Uniunii conform Tratatului de la Maastricht (T.U.E.) a fost înglobat în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și pus în sarcina instituțiilor Uniunii. Sunt prevăzute politici comune privind controlul la frontiere, dreptul de azil, imigrarea, cooperarea judiciară în materie civilă, cooperarea judiciară în materie penală, cooperarea polițienească. În acest domeniu, Consiliul European definește orientările strategice și operaționale iar Consiliul, la propunerea Comisiei, adoptă măsurile pentru punerea în aplicare a politicilor Uniunii prevăzute pentru acest domeniu de cooperare. Procedurile de luare a deciziilor sunt prevăzute în tratat pentru fiecare domeniu de cooperare în parte, fiind incluse atât proceduri speciale de reglementare cât și procedura legislativă ordinară (spre exemplu, pentru stabilirea unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră sau acțiuni menite să încurajeze și sprijine statele membre în domeniul prevenirii criminalității). În cadrul Consiliului se instituie un comitet permanent care să asigure în cadrul Uniunii promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă. Acesta promovează coordonarea acțiunii autorităților competente ale statelor membre, împreună cu reprezentanții organelor și agențiilor Uniunii cu responsabilități în acest domeniu²⁰⁵.

c) Atribuția de coordonare a politicilor economice ale Uniunii Europene și ale statelor membre, în special pentru asigurarea funcționării Uniunii economice și monetare.

Există două tipuri de politici ale Uniunii: cele conduse de instituțiile sale (politicile comune), respectiv cele organizate de statele membre, care trebuie însă armonizate la nivel european (politicile de armonizare).

Coordonarea politicilor economice ale Uniunii a căpătat o importanță deosebită în contextul *Strategiei de la Lisabona Revizuite*, din 2005. În vederea promovării obiectivelor de creștere economică și angajare, coordonarea politicilor economice este necesară a fi promovată pentru a facilita dialogul între instituțiile europene și statele membre, dialog în cadrul căruia fiecare partener trebuie să își asume responsabilitățile pentru acțiunile care îi revin. Abordarea “revizuită” a strategiei este de a clarifica multitudinea obligațiilor de raportare pentru statele membre și de a se îndepărta de metoda de coordonare prin discuții multilaterale între 25 de state membre și

²⁰⁴ T.F.U.E., art 218.

²⁰⁵ T.F.U.E., titlul V, art. 67 – 89.

Comisie. Locul acestei abordări era luat de un dialog bilateral între Comisie și statele membre, reprezentate în cadrul Consiliului, pe baza unui program de acțiune. Dialogul urma să se desfășoare în contextul instrumentelor de coordonare a politicilor economice și privind angajarea existente în tratate, și anume *orientările politice generale* și *orientările generale privind angajarea*. Aceste linii directoare urmau să fie adoptate de Consiliu pentru o perioadă de trei ani, începând cu 2005 și să fie revizuite în 2008.²⁰⁶

În ceea ce privește Consiliul, coordonarea politicilor economice este una dintre atribuțiile asumate de “Ecofin” (formațiunea Consiliului denumită formal Afaceri Economice și Financiare, formată din miniștrii economiei și finanțelor din statele membre). În decembrie 2002, Consiliul Ecofin, la cererea Consiliului European adopta un raport cu privire la posibilitățile de eficientizare a procesului de coordonare a politicilor economice ale Uniunii²⁰⁷. Raportul stabilește doar principiile și obiectivele principale necesare pentru eficientizarea procesului de coordonare a politicilor economice. Consiliul recomandă ca principale schimbări pentru cadrul de coordonare al politicilor economice stabilirea unor obiective pe termen mediu și lung, concentrarea pe implementare, eficientizarea sistemului de raportare asupra implementării politicilor, rolul central al orientărilor generale ale acestor politici, ca instrumente instituite de tratate pentru domeniul coordonării politicilor economice. În perioada următoare revizuirii Strategiei de la Lisabona, Consiliul a adoptat orientările generale pentru politicile economice pentru perioada 2005-2007, respectiv 2008-2011, incluzând principiile și obiectivele stabilite.

Tratatul de la Lisabona menține reglementările referitoare la coordonarea politicilor economice existente în Tratatul C.E.E., acum redenumit Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene. Astfel, statele membre își coordonează politicile economice în cadrul Uniunii. În acest scop, Consiliul adoptă măsuri și, în special, *orientări generale ale acestor politici*. Aceleași prevederi sunt reluate pentru coordonarea politicilor de ocupare a forței de muncă. Totodată, Uniunea poate adopta inițiative pentru coordonarea politicilor sociale ale statelor membre.²⁰⁸

Conform tratatului, statele membre consideră politicile economice ca fiind o chestiune de interes comun și le coordonează în cadrul Consiliului. Instrumentul instituit de tratat este reprezentat, așa cum am arătat, de *orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii*. Este vorba despre acele “orientări” sau “linii directoare” care se adoptă pentru trei ani începând cu “Strategia de la Lisabona Revizuită”.

Tratatul prevede o procedură specifică adoptării și implementării acestor orientări generale. Astfel, proiectul privind orientările generale este elaborat de Consiliu, la recomandarea Comisiei. Consiliul European este informat printr-un raport care este dezbătut de aceasta. Consiliul adoptă aceste orientări generale printr-o recomandare iar Parlamentul este informat cu privire la această recomandare.

Pentru a asigura coordonarea efectivă a politicilor economice și convergența durabilă a performanțelor economice ale statelor membre Consiliul este cel care, pe baza rapoartelor prezentate de Comisie, supraveghează evoluția economică din statele membre și conformitatea politicilor economice cu orientările generale. Pentru îndeplinirea acestei prevederi a tratatului, statele membre transmit Comisiei toate informațiile privind măsurile importante adoptate de acestea în domeniul politicii lor economice. Tratatul de la Lisabona include ca noutate, referitor la acest domeniu, luarea unor măsuri împotriva statelor membre care nu respectă orientările generale stabilite de Consiliu. Astfel, constatând incompatibilitatea politicilor economice cu orientările generale sau riscul de compromitere a bunei funcționări a Uniunii economice și monetare prin acțiunile sau inacțiunile unui stat membru, Comisia poate adresa un avertisment respectivului stat

²⁰⁶ “Communication to the Spring European Council - Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon strategy”, 2005, disponibil [online] la http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/comm_spring_en.pdf

²⁰⁷ “Streamlining of policy co-ordination process”, Council Report, 3rd December 2002, disponibil [online] la <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=743&lang=en>

²⁰⁸ T.F.U.E., art. 5.

membru. Consiliul poate adresa recomandări, pe care poate decide să le facă publice. Președintele Consiliului și Comisia vor raporta Parlamentului European rezultatele supravegherii multilaterale, inclusiv în fața comisiei competente a P.E. În fine, Parlamentul European și Consiliul, prin regulamente, pot hotărî metodele procedurii de supraveghere multilaterală care se poate institui pentru acel stat membru²⁰⁹.

d) Atribuții bugetare.

Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, adoptă bugetul anual al Uniunii. Proiectul este elaborat de către Comisie pe baza situației estimative a cheltuielilor transmisă de fiecare instituție. Comisia își poate modifica propunerea în cursul procedurii, Parlamentul poate propune amendamente, iar Consiliul poate doar să aprobe sau să respingă proiectul de buget, sau amendamentele P.E., fără a putea să propună propriile amendamente.

e) Atribuția de stabilire a componenței unor organe consultative ale Uniunii, cum ar fi Comitetul Economic și Social sau Comitetul Regiunilor, precum și a normelor referitoare la natura compunerii acestor Comitete. Astfel, printr-o decizie unanimă, la propunerea Comisiei, Consiliul stabilește componența Comitetului Economic și Social. Tot Consiliul adoptă lista membrilor stabilită potrivit propunerilor statelor membre. O reglementare similară vizează alcătuirea Comitetului Regiunilor, a cărui componență este stabilită printr-o decizie unanimă a Consiliului la propunerea Comisiei. Consiliul adoptă lista membrilor și a supleanților stabilită în conformitate cu propunerile fiecărui stat membru.

3. PARLAMENTUL EUROPEAN

3.1. Precizări terminologice

Denumirea oficială a acestei instituții comunitare, prevăzută în tratatele institutive a fost cea de “Adunarea generală”; doar în 1962, instituția a decis să se numească “Parlament”, cu toată opoziția Consiliului de miniștri, care își vedea amenințate atribuțiile de legislator european. De atunci, noua denumire a fost folosită și în actele comunitare, în final fiind legiferată prin Actul Unic European.

Prin adoptarea denumirii de “Parlament European” s-a dorit sporirea importanței acestei instituții și apropierea ei de un parlament național, deși rolul conferit prin tratatele institutive era, inițial, doar unul consultativ²¹⁰.

3.2. Structura Parlamentului European

Parlamentul European este format din reprezentanții *cetățenilor Uniunii*²¹¹. Conform Tratatului de la Lisabona, numărul parlamentarilor europeni nu poate depăși 750 de membri, plus președintele²¹². Noua reglementare limitează numărul de parlamentari, indiferent de extinderile

²⁰⁹ T.F.U.E., art. 121.

²¹⁰ J. McCormick, *op.cit.*, p.102.

²¹¹ Până la adoptarea Tratatului de la Lisabona sintagma utilizată în tratate pentru a desemna componența Parlamentului European era “reprezențați ai popoarelor statelor membre”. Modificarea este menită să întărească sentimentul de apropiere față de Uniune a cetățenilor, aceștia fiind reprezentați în calitatea lor de cetățeni europeni, într-o arenă decizională europeană, și fiind considerați o masă de populație unitară, omogenă care are interese și așteptări comune, dincolo de naționalitate.

²¹² Pentru mandatul 2019-2024, numărul de parlamentari europeni pentru fiecare stat membru este după cum urmează: Germania 96, Franța 74, Regatul Unit și Italia 73, Spania 54, Polonia 51, România 32, Olanda 26, Portugalia, Belgia, Grecia, Cehia și Ungaria 21, Suedia 20, Austria 18, Bulgaria 17, Danemarca, Slovacia și Finlanda 13, Irlanda Lituania și Croația 11, Letonia și Slovenia 8, Estonia, Cipru, Luxemburg și Malta 6, în total 751 de parlamentari. După

ulterioare ale Uniunii. Până la adoptarea acestei reglementări fiecare val de extindere a U.E. a fost urmat de creșterea numărului de membri ai Parlamentului. Orice nouă extindere va trebui să reevalueze numărul de parlamentari pentru fiecare stat membru, ținând cont de numărul minim de șase parlamentari pentru un stat membru și numărul maxim de 96. Consiliul European, cu unanimitate, la inițiativa Parlamentului și cu aprobarea acestuia adoptă decizia de stabilire a componenței P.E.²¹³.

Parlamentarii europeni sunt grupați în *grupuri politice*, cu caracter mixt, adică multinațional, nu în delegații naționale. Grupurile parlamentare existente în Parlamentul European, mandatul 2019-2024 sunt: Grupul Partidului Popular European (sau Creștin-Democrații), Grupul Alianței Progresiste a Socialiștilor și Democraților din Parlamentul European, Grupul Renew Europe, Grupul Verzilor / Alianța Liberă Europeană, Grupul Identitate și Democrație, Grupul Conservatorilor și Reformiștilor Europeni, Grupul Confederal al Stângii Unite Europene / Stânga Verde Nordică, existând și parlamentari neînscrși în nici un grup politic, respectiv deputați neafiliați (șapte grupuri, plus neafiliații).

Numărul minim de parlamentari necesar pentru formarea unui grup politic este de 25 de membri, dacă provin din cel puțin 1/4 din statele membre²¹⁴. Parlamentarii pot face parte dintr-un singur grup politic. Grupurile se organizează numind un președinte, vicepreședinți, un birou și un secretariat. Înainte de votul în plen, grupurile analizează rapoartele întocmite de comisiile parlamentare și propun amendamente. Poziția grupului este adoptată prin discuții în cadrul grupului, însă nici un membru nu poate fi obligat să voteze într-un anumit fel, aceștia nefiind ținuți de poziția adoptată de grupul politic.

Fiecare membru al Parlamentului European este membru de drept într-una din cele 20 *comisii parlamentare* de specialitate și membru supleant într-o altă comisie²¹⁵. Comisiile parlamentare sunt formațiuni specializate de lucru ale instituției, care pregătesc lucrările în plenul Parlamentului European. Comisiile sunt organizate în așa fel încât reflectă componența politică a plenului. Acestea analizează și amendează propunerile legislative asupra cărora elaborează rapoarte care sunt prezentate plenului P.E.

Conducerea instituției este asigurată de un președinte²¹⁶, 14 vicepreședinți – care împreună cu cei 5 chestori formează *Biroul Parlamentului European*²¹⁷, organ executiv²¹⁸ - și de un secretariat general. Președintele și vicepreședinții sunt aleși de membrii Parlamentului, pe o perioadă de 2 ani și jumătate²¹⁹, iar mandatul lor poate fi reînnoit. Rolul președintelui este de a reprezenta Parlamentul în exteriorul Uniunii și în relațiile cu alte instituții ale Uniunii.

3.3. Desemnarea parlamentarilor europeni

Desemnarea membrilor Parlamentului European se face prin sufragiu universal direct, pentru un mandat de 5 ani (nu există clauze de dizolvare înainte de termen).

ieșirea Regatului Unit, un număr de 27 dintre cele 73 de mandate ale sale au fost redistribuite proporțional celorlalte state membre (România a primit un mandat în plus).

²¹³ T.U.E., art. 14, alin (2).

²¹⁴ Deși parlamentarii sunt grupați pe ideologii, nu pe naționalități, au fost cazuri când aceștia au dat un vot pur “național”, indiferent de grupul parlamentar din care făceau parte – a se vedea J. L. Burban, *op.cit.*, p. 63.

²¹⁵ Jean Louis Burban, *Le Parlement européen*, Presses Universitaire de France, Paris, 1998, traducere în limba română Editura Meridiane, București, 1999, p.63; C. Lefter, *op.cit.*, p.86; P. M. Defarges, *op.cit.*, p.55.

²¹⁶ În prezent, președintele Parlamentului European este David Sassoli (Italia).

²¹⁷ Există și o *Conferință a Președinților* din care fac parte președinții grupurilor politice și președintele P.E. Aceasta organizează aspectele practice ale activității Parlamentului și decide asupra chestiunilor legate de planificarea legislativă. Astfel, stabilește programul și agenda sesiunilor plenare, componența comitetelor și delegațiilor P.E și mediază în cadrul relațiilor dintre Parlament, alte instituții ale Uniunii, state terțe sau organizații extra-comunitare.

²¹⁸ Biroul ghidează funcționarea internă a Parlamentului, estimează bugetul P.E, asigură organizarea administrativă și financiară.

²¹⁹ Alegerea președintelui se face cu votul secret al majorității absolute, în trei tururi de scrutin, la propunerea unui grup parlamentar sau a 32 de parlamentari.

Sistemul electoral nu a fost, până în 2004, unitar în toate statele membre, Marea Britanie aplicând un sistem bazat pe reprezentarea majoritară, în timp ce restul statelor au aplicat sistemul de reprezentare proporțională. Din 2004, însă, Marea Britanie a acceptat la rândul ei un sistem proporțional. Chiar și între sistemele proporționale utilizate există diferențe: unele sunt aplicate la circumscripții naționale (de ex. în Austria, Danemarca, Franța, Grecia, Suedia, Spania, România) sau la circumscripții regionale (Belgia, Irlanda, Italia și, din 2004, Marea Britanie), existând și sisteme mixte (Germania, Finlanda). Candidaturile pot fi depuse fie independent, fie pe listele unor partide, în conformitate cu legislația națională a fiecărui stat. Tratatul de la Lisabona prevede că Parlamentul European împreună cu Consiliul trebuie să stabilească dispozițiile necesare care să permită alegerea membrilor săi, prin vot universal direct, în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre, sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre²²⁰. Se intenționează, așadar, uniformizarea procedurilor și sistemelor electorale care conduc la desemnarea parlamentarilor europeni.

Alegerile au loc timp de 3-4 zile, și participă orice persoană peste 18 ani; statele au avut, până la Tratatul de la Maastricht, puterea discreționară de a limita votul exercitat pe teritoriul lor la proprii cetățeni, sau, dimpotrivă, de a-l extinde și la rezidenți. După 1992 însă, s-a eliminat criteriul naționalității, orice rezident putând vota sau candida în statul în care trăiește, acesta fiind un drept care derivă din calitatea de cetățean european²²¹.

3.4. Statutul parlamentarilor europeni²²².

Membrii Parlamentului European pot cumula mandatul de parlamentar european cu cel de parlamentar național, însă nu pot fi membri în guvernele naționale sau în alte instituții ale europene²²³.

Parlamentarii beneficiază de *imunitate* în ceea ce privește exprimarea opiniilor și voturilor în exercițiul funcției, și nu pot fi arestați sau urmăriți judiciar pe teritoriul altui stat; pe teritoriul propriului stat se aplică legislația națională, deci ei pot fi arestați dacă nu sunt și parlamentari naționali. Imunitatea europeană durează pe toată durata mandatului parlamentar, aceasta fiind interpretarea care rezultă din deciziile Curții de Justiție.

În ceea ce privește salariul unui parlamentar european, începând cu iulie 2009, după intrarea în vigoare a statutului unic, parlamentarii primesc, în general, același salariu²²⁴. Sumele necesare pentru salariul parlamentarilor europeni sunt plătite din bugetul P.E. Însă, pentru parlamentarii care au avut un mandat anterior anului 2009 a existat posibilitatea de a opta pentru menținerea sistemului național anterior pentru salariu, indemnizația tranzitorie sau pensie. De aceea există parlamentari din anumite state membre (spre exemplu Germania, Franța) care primesc un salariu semnificativ mai mare decât suma unică prevăzută de noul statut.

3.5. Funcționarea Parlamentului European

²²⁰ T.F.U.E., art. 223, alin (1).

²²¹ Alegerile europene sunt considerate de obicei “plictisitoare”, dezbaterile concentrându-se asupra problemelor naționale, interne, acestea influențând și votul. De aici, absenteismul impresionant din 1999 – 50% din populația Uniunii Europene – a se vedea P. M. Defarges, *op.cit.*, p.55; J. McCormick, *op.cit.*, p.105. În 2004, din 342 milioane de alegători din cele 25 state membre, s-au prezentat la vot doar 44,6%, fiind cea mai slabă prezență la vot din istoria alegerilor parlamentare europene de până atunci. La alegerile din iulie 2009, rata de participare medie la nivelul Uniunii a fost de 43%, iar în 2014 de 42,61%, un nou “minim” istoric.

²²² Art. 223 al T.F.U.E (în urma Tratatului de la Lisabona) conferă Parlamentului European dreptul de a stabili statutul propriilor membri, însă acesta trebuie aprobat de către Consiliul și avizat de Comisie.

²²³ Jean Paul Jacqué, *Parlement européen*, Dalloz, Paris, 1993, p.34; Jean Louis Burban, *Le Parlement européen et son élection*, Ed. Bruyillant, Bruxelles, 1979, p.15; J. Rideau, *op.cit.*, p.302.

²²⁴ Suma brută pe care o primește, în medie, un parlamentar este de 7.956,87 EUR. Salariul brut a fost stabilit la valoarea de 38,5% din salariul de bază al unui judecător al Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Parlamentul European se întrunește în sesiune anuală. Parlamentul se întrunește de drept în a doua zi de marți a lunii martie.²²⁵

În practică, conform regulamentului P.E., sesiunea anuală este divizată în *perioade de sesiune* (reuniunea pe care Parlamentul o organizează lunar) și *ședințe zilnice*. În sesiunile ordinare Parlamentul se întrunește câte o săptămână în fiecare lună (cu excepția lunii august).

Parlamentul European se poate întruni în perioada de sesiune extraordinară, la cererea majorității membrilor care îl compun, a Consiliului sau a Comisiei²²⁶.

De asemenea, o mare parte a activității se desfășoară în cadrul comisiilor parlamentare, câte două săptămâni pe lună.

Tratatul de la Lisabona nu a soluționat problema stabilirii unui singur sediu pentru Parlament, eficiența acestuia fiind diminuată de fragmentarea geografică a activității sale: sesiunile plenare au loc la Strassbourg, comisiile parlamentare se întâlnesc la Bruxelles, iar Secretariatul general este la Luxemburg²²⁷. Lucrările se desfășoară în cele 24 de limbi oficiale, cu traducere simultană, iar documentele oficiale trebuie traduse, de asemenea, în toate aceste 24 de limbi, fapt ce îngreunează destul de mult activitatea curentă și crește costurile de funcționare ale instituției.

Ședințele sunt publice, la ele pot participa membrii Comisiei Europene, în timp ce prezența membrilor Consiliului este obligatorie la sesiunile plenare.

Deciziile sunt adoptate, în principiu, cu majoritatea voturilor exprimate, cu excepția cazurilor în care tratatele dispun altfel²²⁸. Deciziile P.E. iau forma unor *rezoluții*. De regulă, Consiliul solicită opinii Parlamentului European; opinia este redactată de către comisia parlamentară specializată în problema ce face obiectul solicitării, și este înaintată spre adoptare plenului Parlamentului, în urma dezbaterilor devenind rezoluție.

3.6. Atribuțiile Parlamentului European

“Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislativă și bugetară. Acesta exercită funcții de control politic și consultative, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate. Parlamentul European alege președintele Comisiei²²⁹. Articolul redat din Tratatul privind Uniunea Europeană reprezintă baza legală a exercitării de către Parlament a atribuțiilor sale.

a) atribuția de supraveghere și control. În conformitate cu dreptul de supraveghere asupra activității Uniunii și a instituțiilor sale, Parlamentul:

- poate adresa interpelări Comisiei Europene sau Consiliului,
- dezbate raportul anual general al Comisiei Europene,
- dezbate orice problemă de politică generală,
- poate constitui comisii de anchetă pentru investigarea unor cazuri de nerespectare a dreptului european sau de administrare defectuoasă,
- poate sesiza Curtea de Justiție și pentru alte aspecte decât apărarea propriilor prerogative (atribuție introdusă prin tratatul de la Nisa²³⁰), cum ar fi ilegalitatea unor acte juridice ale Uniunii sau a unor omisiuni de acțiune din partea instituțiilor europene;
- poate adopta o *moțiune de cenzură* care să ducă la demiterea în bloc a Comisiei Europene²³¹. Pentru aceasta, este necesară o majoritate de 2/3 din voturile exprimate, voturi care

²²⁵ T.F.U.E., art. 229.

²²⁶ T.F.U.E., art. 229.

²²⁷ Membrii Parlamentului ar putea ajunge la un compromis, în favoarea stabilirii sediului la Bruxelles, însă această soluție nu convine guvernelor Franței și Luxemburgului, care tergiversează luarea unei hotărâri. Votul celor două guverne în Consiliu este esențial, deoarece decizia trebuie luată cu unanimitate de voturi.

²²⁸ T.F.U.E., art. 231.

²²⁹ T.U.E., art. 14, alin (1).

²³⁰ A se vedea O. Manolache, *op.cit.*, p.86; O. Ținca, *art. cit.*, p.23.

²³¹ Nu poate fi demis prin moțiune de cenzură un singur comisar, fapt destul de frustrant atunci când Comisia în majoritate este eficientă, însă activitatea unui comisar lasă de dorit. Pe de altă parte, demiterea unei întregi Comisii

trebuie să reprezinte, în același timp, majoritatea membrilor Parlamentului, condiție destul de restrictivă, greu de întrunit, și care, din acest motiv, rămâne mai mult o amenințare teoretică la adresa Comisiei. Cu toate acestea, presiunea exercitată cu ajutorul procedurii moțiunii de cenzură a dat roade, în 1999, când Comisia Santer a demisionat pentru a evita supunerea ei la vot a doua oară²³².

b) atribuții legislative. Rolul legislativ al Parlamentului European se prezintă sub două aspecte:

- Procedura legislativă ordinară²³³ pune pe același plan al adoptării legislației Parlamentul European și Consiliul²³⁴. În acest caz, o decizie nu poate fi luată decât prin acordul celor două instituții ale Uniunii.

Tratatul de la Lisabona extinde cu peste 40 de domenii, incluzând agricultura, imigrarea legală, energia, justiția și afacerile interne, sănătatea sau fondurile structurale, procedura legislativă ordinară. Aceste noi prevederi ale tratatului conduc la concluzia că Parlamentul are în prezent competențe legislative mult sporite față de Tratatul de la Nisa.

- Parlamentul European emite *avize* care, după caz, pot fi facultative, consultative sau conforme.

Astfel, unele proceduri legislative speciale privind adoptarea unor acte juridice ale Uniunii presupun “consultarea” sau “acordul” Parlamentului. În aceste cazuri Parlamentul emite *avize*.

În cazul “procedurii de consultare”, utilizată pentru domenii “sensibile” (cum ar fi politica industrială sau fiscalitate) Parlamentul emite un aviz consultativ – acesta trebuie solicitat de Consiliu dar se poate trece peste poziția cuprinsă în el.

În unele cazuri tratatele prevăd obligativitatea consultării Parlamentului European, iar propunerea nu poate dobândi forță de lege decât dacă Parlamentul și-a dat avizul. În acest caz Consiliul nu are competența de a lua singur o decizie.

Conform noilor reglementări introduse în Tratatul de la Lisabona, Parlamentul European trebuie să își dea avizul conform asupra acordurilor internaționale negociate de Uniune, în domenii precum comerțul internațional.

c) atribuții bugetare.

Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, adoptă bugetul anual al Uniunii. Proiectul este elaborat de către Comisie pe baza situației estimative a cheltuielilor transmisă de fiecare instituție. Comisia își poate modifica propunerea în cursul procedurii, Parlamentul poate propune amendamente, iar Consiliul poate doar să aprobe sau să respingă proiectul de buget, sau amendamentele P.E., fără a putea să propună propriile amendamente.

În fine, tot Parlamentul European este cel care aprobă descărcarea de gestiune a Comisiei, după încheierea exercițiului bugetar²³⁵.

În urma adoptării Tratatului de la Lisabona, puterea Parlamentului în cadrul procedurii bugetare crește datorită eliminării distincției între cheltuielile obligatorii (cum ar fi agricultură, acorduri internaționale) și cheltuielile neobligatorii (alte cheltuieli). În vechea reglementare, Parlamentul putea interveni doar asupra cheltuielilor neobligatorii.

pentru greșelile unui singur comisar este implicit un vot de blam pentru președintele acesteia, chemat să armonizeze activitatea instituției și să o coordoneze în vederea funcționării ei la parametri normali.

²³² C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.66.

²³³ Este vorba despre denumirea nouă, adoptată prin Tratatul de la Lisabona, pentru codecizie. Deși procedura a suferit modificări față de vechea reglementare, esența ei rămâne aceeași: în urma dublei lecturi și a concilierii, dacă Parlamentul nu dorește adoptarea unui act, acesta poate respinge definitiv o propunere legislativă.

²³⁴ Codecizia – în prezent procedura legislativă ordinară - constituie realizarea fundamentală a Parlamentului European în lupta sa pentru a se impune ca organ legislativ al Uniunii, la fel ca un parlament național.

²³⁵ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.56; Jean Louis Burban, *Le Parlement européen*, Presses Universitaire de France, Paris, 1998, p.56.

4. CONSILIUL EUROPEAN

4.1. Constituirea Consiliului European (1974).

Deciziile care se iau la nivelul Uniunii Europene sunt în primul rând decizii politice. Consultările și negocierile între statele membre, în vederea adoptării strategiilor privind viitorul Uniunii sau pentru surmontarea dificultăților inerente procesului de integrare, sunt necesare și întotdeauna utile.

În acest context, statele membre au instituit conferințe periodice ale șefilor de state și guverne (*summit-uri*), care să constituie cadrul organizatoric propice unor astfel de discuții.

Întâlnirile la cel mai înalt nivel au început să se desfășoare din 1961, pentru ca în 1974, la Summit-ul de la Paris, în urma propunerii președintelui francez Valéry Giscard d'Estaing, să fie instituționalizate sub forma Consiliului European, *organism de cooperare politică la cel mai înalt nivel*.

4.2. Natura juridică a Consiliului European

Tratatul de la Lisabona include Consiliul European între cele șapte instituții ale Uniunii Europene. Trebuie precizat, însă, că această evoluție recentă în ceea ce privește natura juridică a Consiliului European reprezintă doar o etapă a dezvoltării sale. Deși Tratatul de la Lisabona “instituționalizează” summit-urile șefilor de state și guverne, rolul pe care tratatele îl prevăd pentru Consiliul European în noua sa calitate de instituție europeană este similar celui îndeplinit anterior. Sunt puține referiri la atribuții concrete ale acestei noi instituții în tratate.

Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Consiliul European avea o natură juridică incertă; acest for european de dialog politic nu era nici instituție comunitară și nici organ comunitar cu activitate permanentă sau deliberativă.

Influența sa se manifesta, în acea perioadă incertă cu privire la natura sa juridică, la nivel informal, deoarece șefii de state și de guverne au fost dintotdeauna cei care au stabilit direcțiile de urmat în cadrul integrării europene iar instituțiile comunitare le-au aplicat. Considerat “organ paracomunitar”, “organ interguvernamental de cooperare”, sau o formă instituțională de prezentare a Consiliului U.E., Consiliul European s-a mulțumit multă vreme să își exercite “din umbră” puterea și influența în cadrul Uniunii, situat în afara oricăror reguli de procedură, de control sau inițiative privind transparența decizională, care se aplicau doar instituțiilor comunitare.

Includerea sa între instituțiile Uniunii este, poate, o măsură menită să scoată din acest con de umbră un forum de decizie politică, care, altfel, era situat dincolo de posibilitatea sau capacitatea de control a oricărei alte autorități din Uniune. Rămâne de văzut în ce măsură dezbateri sau modificări legislative viitoare vor aborda problematica responsabilității politice a Consiliului European sau cea a “transparentizării” deciziilor prin adoptarea unor proceduri clare privind funcționarea sa. Un prim pas în acest sens este adoptarea pentru prima dată în existența Consiliul European a unor Reguli de procedură, care includ unele prevederi referitoare la proceduri aplicabile în cazul în care se votează, stabilirea agendei sau accesul public la documentele sale.

4.3. Componenta și funcționarea Consiliului European

a) Componenta

Consiliul European este compus din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum și din președintele său și președintele Comisiei. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă la lucrările Consiliului European²³⁶. Atunci când ordinea de zi o impune, fiecare membru al Consiliului European poate decide să fie asistat de un ministru, iar președintele Comisiei poate fi asistat de un membru al Comisiei.

b) Pregătirea lucrărilor

²³⁶ T.U.E., art. 15, alin. (2).

Consiliul European se întrunește *de două ori pe semestru*, la convocarea președintelui său, sau, atunci când situația o impune, președintele poate convoaca o reuniune extraordinară.

Consiliul European se întrunește de obicei în Bruxelles. Înainte de introducerea funcției de președinte al Consiliului European, în perioada în care statele membre care dețineau prin rotație președinția Consiliului exercitau și președinția Consiliului European, cel puțin o întâlnire dintre cele două organizate de statul care deținea președinția avea loc în capitala națională sau în alte orașe din acel stat. De aici și denumirile “Consiliul European de la Copenhaga, Consiliul European de la Essen, Consiliul European de la Helsinki”, etc. În prezent, Regulile de procedură ale Consiliului European prevăd că acesta se va întruni în Bruxelles. În situații excepționale, președintele Consiliului European împreună cu Consiliul Afaceri Generale sau COREPER pot decide cu unanimitate organizarea unei întruniri a Consiliului și alt oraș european²³⁷.

Consiliul Afaceri Generale pregătește lucrările și asigură acțiunile necesare pentru ducerea la îndeplinire a deciziilor Consiliului European. Întreaga activitate a Consiliului European se bazează pe o “stânsă cooperare”, concretizată în întâlniri regulate, între președintele său, președintele Comisiei și președinția rotativă a Consiliului (respectiv reprezentanții statului care deține președinția Consiliului).

În desfășurarea activităților sale Consiliul European este asistat de Secretariatul General al Consiliului, inclusiv întrunirile sale sunt organizate cu sprijinul logistic al secretariatului. Secretarul General al Consiliului participă la întrunirile Consiliului European și îi administrează bugetul.

Conform Regulilor de procedură, *agenda* Consiliului European se stabilește înainte de întâlnirile ordinare. Președintele, președinția Consiliului și președintele Comisiei supun proiectul de agendă dezbaterii Consiliului Afaceri Generale cu cel puțin patru săptămâni înaintea întâlnirii ordinare. Propunerile diferitelor formațiuni ale Consiliului sunt transmise Consiliului Afaceri Generale. O întâlnire a Consiliului Afaceri Generale are loc cu 5 zile înaintea întrunirii Consiliului European pentru o discuție finală asupra agendei. După această ultimă discuție asupra agendei, cu excepția situațiilor imperative și neprevăzute, nici o altă configurație a Consiliului sau un alt organ pregătitor al întâlnirii nu poate propune ca un nou subiect să fie adăugat pe agendă, așa cum a fost propusă de Consiliul Afaceri Generale. Consiliul European își stabilește agenda la începutul întrunirii sale. Pe agendă intră, ca regulă generală, doar aspectele care au fost examinate anterior de Consiliul Afaceri Generale.

Totodată, înaintea întrunirilor ordinare, președintele, în colaborare cu președintele Comisiei, președinția Consiliului și cu sprijinul secretariatului pregătesc în linii generale *concluziile Consiliului European*, respectiv proiectul concluziilor și deciziile care vor fi supuse dezbaterii Consiliului European. Consiliul Afaceri Generale discută aceste propuneri. În fapt, toate documentele asupra cărora urmează să delibereze Consiliul European sunt pregătite în avans, urmând să fie adăugate doar elemente detaliate care apar în cadrul dezbaterilor și care nu au putut fi anticipate prin discuțiile miniștrilor de externe. Aceasta era principala critică adusă lucrărilor Consiliului European ante-Lisabona și va rămâne un subiect sensibil în continuare. Datorită faptului că întrunirile Consiliului European sunt foarte scurte, situație impusă de calitatea de șefi de state sau guverne a membrilor săi, lucrările efective nu permit dezbateri a prea multe probleme, în totalitate sau în detaliu. De multe ori, Consiliul European nu face altceva decât să aprobe la un nivel superior ceea ce au dezbătut, negociat, formalizat deja miniștrii lor de externe, împreună cu reprezentanții permanenți ai statelor membre.

c) Întrunirile Consiliului European

Întrunirile ordinare pot dura maxim 2 zile. Consiliul European sau Consiliul Afaceri generale pot decide extinderea perioadei în caz de nevoie.

²³⁷ Decizia Consiliului European din 1 decembrie 2009 privind adoptarea Regulilor sale de procedură, publicată în J.O.U.E. L315/51/2,12,2009 disponibil [online] la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:EN:PDF>

Regulile de procedură stabilesc dimensiunea totală a delegațiilor naționale autorizate să aibă acces în clădirea unde are loc întâlnirea. Numărul delegațiilor fiecărui stat membru și ai Comisiei nu poate depăși 20 de persoane, iar delegația Înalțului Reprezentant al Uniunii este limitată la 5 membri. Personalul necesar ca suport logistic, tehnic sau de securitate nu este inclus în această limită maximă.

În cadrul întrunirilor Consiliului European pot avea loc întâlniri cu reprezentanți ai unor state terțe, organizații internaționale sau cu anumite personalități, în situații excepționale, după decizia unanimă a membrilor săi, la propunerea președintelui.

Atât T.F.U.E., cât și regulile de procedură ale Consiliului European prevăd posibilitatea ca președintele Parlamentului European să fie invitat de Consiliul European pentru a fi audiat²³⁸. Acesta poate fi invitat pentru a susține un discurs la începutul lucrărilor, conform regulilor de procedură. În fapt, această “deschidere” a lucrărilor de către președintele Parlamentului a devenit în ultimii ani o practică destul de frecventă pentru întrunirile Consiliului European.

d) Deciziile

Consiliul European se pronunță prin *consens*, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel²³⁹. Această prevedere a tratatului conferă o bază legală practicii anterioare a Consiliului European privind luarea deciziilor sale. Ca o practică generală, în cadrul întrunirilor șefilor de state și guverne, sub conducerea și cu facilitatea președinției, negocierile continuau până când nu mai exista nicio opoziție. Rolul principal al statului care deținea președinția era să asigure un context favorabil acestor dezbateri, inclusiv prin discuții bilaterale cu reprezentanții unor state sau mediind negocieri directe între unele dintre statele membre. Acest rol de facilitare a negocierii și compromisului aparține acum președintelui. Tratatul de la Lisabona doar formalizează această practică a Consiliului European de a decide prin consens.

În cazul în care Consiliul European se pronunță prin vot, președintele său și președintele Comisiei nu participă la vot. Inițiativa de vot aparține președintelui sau unui membru al Consiliului European dacă majoritatea membrilor sunt de acord. Prezența a 2/3 din membri este necesară pentru a se putea vota. Acest cvorum se realizează fără includerea președintelui Consiliului European sau al Comisiei. Votul poate fi delegat către un alt membru al Consiliului European, dar fiecare membru poate primi delegare din partea unui singur alt membru.

Abținerile membrilor prezenți sau reprezentați nu împiedică adoptarea deliberărilor Consiliului European pentru care este necesară *unanimitatea*.

În cazul în care Consiliul European hotărăște cu *majoritate calificată*, în situații prevăzute expres de tratate²⁴⁰, se aplică regulile de vot stabilite de tratate pentru Consiliu.

Consiliul European hotărăște cu *majoritate simplă* în chestiuni de procedură, precum și pentru adoptarea regulamentului de procedură.

Deciziile Consiliului European sunt publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene dacă nu se specifică în cuprinsul acestora cui sunt adresate și sunt comunicate destinatarilor lor de către Secretariatul General al Consiliului dacă aceștia sunt desemnați în decizie.

e) Procedura scrisă

Deciziile membrilor Consiliului European în probleme urgente pot fi adoptate printr-un vot scris, la propunerea președintelui și cu condiția ca toți membrii să fie de acord²⁴¹.

f) *Publicarea rezultatului votului, explicațiile votului și accesul la documente. Secretul profesional.*²⁴²

²³⁸ T.F.U.E., art. 235, alin (2).

²³⁹ T.U.E., art. Ert. 15, alin. (4).

²⁴⁰ Spre exemplu decizia de stabilire a listei formațiunilor Consiliului sau decizia referitoare la președinția formațiunilor Consiliului (236 T.F.U.E.).

²⁴¹ Decizia Consiliului European din 1 decembrie 2009 privind adoptarea Regulilor sale de procedură, publicată în J.O.U.E. L315/51/2,12,2009, articolul 7.

²⁴² Conform Regulilor de procedură ale Consiliului European.

Dacă Consiliul European adoptă o decizie conform tratatelor, acesta poate hotărî să facă public rezultatul votului și declarațiile incluse în minutele ședinței legate de adoptarea deciziilor (decizia de publicare se adoptă după aceeași procedură ca decizia pentru care se face public votul). Dacă votul este făcut public, membrii Consiliului European pot solicita să fie făcute publice și explicații pentru votul respectiv, în ceea ce îi privește, cu respectarea regulilor de procedură, a unor aspecte legale sau a intereselor Consiliului European.

Pentru accesul public la documente, Consiliului European i se aplică reguli similare celor ale Consiliului.

Fără a prejudicia prevederile referitoare la accesul public la documente, deliberările Consiliului European vor fi acoperite de obligația privind respectarea secretului profesional, cu excepția situațiilor în care Consiliul European decide altfel.

4.4. Președintele Consiliului European²⁴³

Conform Tratatului de la Lisabona, președintele Consiliului European reprezintă o funcție stabilă, permanentă. Acesta este ales de Consiliul European cu majoritate calificată, pentru o durată de doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii mandatului o singură dată. Mandatul său încetează după aceeași procedură, în cazul unui impediment major sau în caz de culpă gravă²⁴⁴. Președintele nu poate exercita un mandat național.

Atribuțiile sale sunt, conform art. 15 al T.U.E.:

- prezidează și impulsionează lucrările Consiliului European;
- asigură pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European, în cooperare cu președintele Comisiei și pe baza lucrărilor Consiliului Afaceri Generale;
- acționează pentru facilitarea coeziunii și a consensului în cadrul Consiliului European;
- prezintă Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului European.

Președintele asigură, la nivelul său și în această calitate, reprezentarea externă a Uniunii în probleme referitoare la politica externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înalțului Reprezentant.

4.5. Rolul Consiliului European

Consiliul European a fost considerat, încă de la formalizarea sa sub această denumire, ca fiind catalizatorul integrării europene la nivel de concepție și decizie politică.

Conform Tratatului de la Lisabona, Consiliul European oferă Uniunii Europene impulsurile necesare dezvoltării sale și îi definește orientările politice generale. Acesta nu exercită funcții legislative. Noua reglementare menține formularea vagă asupra rolului Consiliului European. Dacă această prudență în a desemna clar atribuții coerente pentru Consiliul European se justifică în momentul în care acesta nu era instituție comunitară, considerăm că, odată cu includerea sa între instituțiile Uniunii, se impunea și o determinare mai clară a rolului său, respectiv a unor atribuții specifice pe care le poate exercita.

Rolul Consiliului European în viața Uniunii trebuie privit din mai multe puncte de vedere pentru a-i surprinde esența: astfel, pe de o parte, chiar dacă oficial el nu are dreptul de a adopta acte legislative la nivelul Uniunii, în mod uzual deciziile luate la nivelul Consiliului European se impun Consiliului, care le transformă în norme juridice obligatorii; pe de altă parte, uneori chiar

²⁴³ Primul președinte al Consiliului European a fost desemnat într-o întâlnire informală a Consiliului European, la Bruxelles, la data de 19 noiembrie 2009, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. S-a căzut de acord, cu unanimitate, asupra alegerii ca președinte a lui Herman Van Rompuy; la momentul alegerii sale acesta era primul-ministru al Belgiei, începând din anul 2008. Următorul președinte al Consiliului European, cu două mandate, a fost Donald Tusk, din Polonia (fost prim-ministru). Actualul președinte este Charles Michel, politician Belgian, aflat la primul mandat de președinte al Consiliului European, din 1 decembrie 2019.

²⁴⁴ T.U.E, art. 15, alin. (5).

Consiliul este tentat să lase problemele mai dificile spre rezolvare *Summit*-urilor Consiliului european²⁴⁵.

În doctrină se apreciază, de asemenea, că existența Consiliului European modifică întregul echilibru instituțional al Uniunii Europene: în fața structurilor europene cu legitimitate nesigură, Consiliul European, în mod special după desemnarea sa ca instituție a Uniunii, se poate considera și el ca un “guvern” al Europei unite. În practică, reuniunile sale constituie “momente forte ale unificării europene”²⁴⁶.

5. CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE²⁴⁷

5.1. Rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene

Curtea de Justiție a Uniunii Europene cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunalele specializate.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cu sediul la Luxembourg, are menirea de a garanta *respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor*. Judecătorii europeni nu pot fi influențați în deciziile lor de apartenența la un stat membru, ci trebuie să urmărească interesul comunitar. Litigiile aduse în fața sa sunt fie între instituțiile Uniunii, fie între Comisia europeană (în numele Uniunii Europene) și statele membre, fie între statele membre, fie, în fine, între persoane fizice sau juridice și Uniunea Europeană. Toate litigiile au natură administrativă sau civilă, Curtea neavând competențe de instanță penală.

Nu trebuie confundate Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cu sediul la Strassbourg - organ creat de Consiliul Europei în baza Convenției Europene a Drepturilor Omului. Jurisdicția C.E.D.O. în domeniul drepturilor omului este recunoscută de toate statele membre ale Uniunii Europene.

5.2. Componenta Curții de Justiție

În prezent, Curtea este formată din 28 judecători, câte unul pentru fiecare stat membru, și este asistată de 11 avocați generali.

Judecătorii și avocații generali ai Curții de Justiție, precum și judecătorii Tribunalului sunt aleși dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile cerute pentru exercitarea, în țările lor, a celor mai înalte funcții jurisdicționale, sau care sunt jurisconșulți ale căror competențe sunt recunoscute. Aceștia sunt numiți de comun acord de către guvernele statelor membre, după consultarea unui comitet întrunit în acest scop. Comitetul, prevăzut de T.F.U.E. este format din șapte personalități alese dintre foștii membrii ai Curții și Tribunalului, dintre membrii instanțelor naționale supreme și din juriști reputați, din care unul este propus de Parlamentul European. Rolul Comitetului este de a emite un aviz cu privire la capacitatea candidaților de a exercita funcțiile de judecător și avocat general în cadrul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Mandatul judecătorilor și avocaților generali este de 6 ani și poate fi reînnoit; la fiecare trei ani are loc o înlocuire parțială a judecătorilor și avocaților generali, pentru a se asigura continuitatea în activitatea Curții.

Avocații generali au rolul de a prezenta public, cu toată imparțialitatea și total independent, concluzii motivate asupra cauzei în care este obligatorie prezența lor, asistând astfel Curtea în activitatea sa. Avocații generali sunt o prezență originală în mecanismul judiciar comunitar, ei

²⁴⁵ C. Lefter, *op.cit.*, p.146.

²⁴⁶ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.48.

²⁴⁷ Pentru o prezentare detaliată a acestei instituții, a se vedea Fabian Gyula, *Curtea Europeană de Justiție*, Ed. Rosetti, 2001; Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, *Justiția europeană – mecanisme, deziderate și perspective*, Editura Lumina Lex, 2002, p.87 și urm.

apropiindu-se prin atribuții mai degrabă de clasicul *procuror* decât de avocații pledanți din sistemele naționale.

Judecătorii și avocații generali pot fi demisi cu votul unanim al celorlalți colegi ai lor, când se ajunge la concluzia că nu mai sunt calificați pentru a-și exercita atribuțiile – în istoria Curții nu au fost, până acum, cazuri de demitere a vreunui judecător sau avocat general.

5.3. Funcționarea Curții de Justiție

Judecătorii aleg dintre ei, prin vot secret, un președinte, al cărui mandat este de 3 ani și care poate fi reales. Președintele Curții are rolul de a prezida audierile și deliberările din Camera de consiliu, și de a dirija activitatea Curții.

Judecătorii sunt ajutați în îndeplinirea atribuțiilor jurisdicționale de către *grefieri* și *referenți*.

Grefierii sunt aleși de către judecători și au atribuții de asistare a acestora în funcția *judiciară* – asistă la audieri, consemnează dezbaterile, țin arhivele Curții și răspund de publicarea hotărârilor judecătorești în “Colecția de jurisprudență a Curții”, precum și în atribuțiile *administrative* – asigură administrarea bugetului Curții, sub autoritatea președintelui acesteia²⁴⁸.

Referenții funcționează pe lângă fiecare judecător sau avocat general (câte doi la număr), fiind juriști conaționali ai acestuia, de regulă doctori în drept. Referenții alcătuiesc un fel de “cabinet” al judecătorului sau avocatului general, subordonat exclusiv acestuia.

Formațiunile de lucru ale Curții sunt *plenul*, *Marea cameră* și *camerele*.

Camerele sunt compuse din 3 până la 5 judecători, iar *Marea Cameră* este compusă din 13 judecători. În principiu, Camerele doar instrumentează cauzele, însă treptat, prin decizii ale Curții sau prin tratatele comunitare, acestea au primit și atribuții de judecată. Deciziile lor au aceeași forță juridică cu a deciziilor Curții. De regulă, sunt de competența Camerelor litigiile declanșate între persoanele fizice sau juridice, care nu prezintă dificultate. Dacă acțiunea vizează un stat membru sau o instituție a Uniunii, competența va aparține însă plenului Curții.

Marea Cameră se întrunește atunci când statul membru sau instituția Uniunii parte în litigiu o solicită în mod expres.

Dimpotrivă, Curtea judecă *în plenul său* în cazurile în care complexitatea cazului dedus judecății o cere, precum și în alte patru situații: a) când judecă cererea Parlamentului European de demitere a Ombudsmanului european, b) când se pronunță asupra sesizării Comisiei sau Consiliului în legătură cu nerespectarea obligației de onestitate și prudență după încetarea funcției de către un fost comisar european; c) când se pronunță asupra sesizării de către Comisie sau Consiliu privind comiterea de către un comisar european a unor greșeli grave sau privind neîndeplinirea condițiilor necesare exercitării funcției sale; d) când ia act de demisia unui membru al Curții de Conturi, care nu mai îndeplinește condițiile de exercitare a funcției.

Procedura de judecată este contradictorie (fiecare parte își susține și argumentează pretențiile), publică, mixtă (cuprinde două etape: una scrisă²⁴⁹ și una orală²⁵⁰) și inchizitorie (deoarece presupune activități de instrumentare a cauzei, cum ar fi expertiza și audierea martorilor).

O condiție destul de bizară de procedură pretinde ca partea să aibă domiciliul în Luxemburg. Statele rezolvă această problemă prin reprezentanțele lor diplomatice existente în

²⁴⁸ A se vedea P. M. Defarges, *op.cit.*, p.57; C. Lefter, *op.cit.*, p.123; D. Mazilu, *op.cit.*, p.129; O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.85; V. Marcu, *op.cit.*, p. 87; O. Manolache, *op.cit.*, p.103.

²⁴⁹ În faza scrisă, se introduce cererea de chemare în judecată, direct sau prin poștă, la primire fiind înscrisă în registrul Curții; președintele desemnează judecătorul raportor al cauzei, care urmărește desfășurarea cauzei și investighează anumite aspecte; se notifică părâtului cererea, acesta având termen pentru depunerea unui memoriu în apărare; în fine, fiecare parte poate depune un memoriu suplimentar, care să precizeze pretențiile respectiv apărările lor.

²⁵⁰ Faza orală cuprinde citirea raportului preliminar al judecătorului-raportor, pledoariile părților și concluziile avocatului general.

Ducatul de Luxemburg, însă persoanele fizice sau juridice trebuie să apeleze la un rezident luxemburghez, folosit ca și “cutie poștală”, doar pentru introducerea acțiunii²⁵¹.

Deliberările au loc în “Camera de consiliu”, adică într-o încăpere distinctă de sala de judecată, la ele participă judecătorii care au fost prezenți la procedura “orală”, iar avocații generali nu participă. Numărul judecătorilor trebuie să fie impar²⁵².

Hotărârea se ia cu majoritate²⁵³. Întrucât Statutul Curții nu precizează ce fel de majoritate, se aplică regula generală, a majorității simple. Indiferent de numărul de voturi favorabile unei decizii, aceasta angajează în mod colectiv Curtea, opiniile contrare neputând fi făcute publice sau publicate, așa cum se întâmplă în sistemele de drept naționale.

Părțile sunt reprezentate în mod obligatoriu în fața Curții, în orice fază a procedurii. Instituțiile Uniunii și statele membre sunt reprezentate prin *agenți* – juriștii instituțiilor U.E., respectiv a Ministerului afacerilor externe din guvernul statului membru – iar persoanele fizice sau juridice, prin avocați²⁵⁴.

Limba în care se desfășoară procesul este, de regulă, limba pârâtului²⁵⁵; în cazul în care pârât este o instituție a Uniunii, reclamantul poate decide “limba de procedură”²⁵⁶. Odată stabilit regimul lingvistic, acesta va fi respectat până la sfârșit, în limba respectivă fiind redactate actele procedurale, susținute pledoariile și redactată hotărârea. Orice versiune tradusă a hotărârii are valoare ca atare, nu ca document original.

Cuantumul cheltuielilor de judecată nu este stabilit prin hotărâre, acesta fiind lăsat într-o primă fază la acordul părților; dacă acestea nu se înțeleg, va decide instanța, printr-o ordonanță.

5.4. Competența Curții de Justiție

Curtea îndeplinește două funcții, manifestându-se în diferite modalități, în funcție de ipostaza în care se află:

a) *o funcție jurisdicțională*: 1) atunci când acționează ca o *curte constituțională*, judecând recursurile contra unei instituții a Uniunii sau a unui stat membru care nu-și respectă obligațiile din tratate sau când interpretează tratatele comunitare; 2) atunci când se comportă ca o *curte administrativă*, controlând legalitatea actelor juridice și judecând recursurile funcționarilor publici europeni²⁵⁷; 3) atunci când exercită atribuțiile unei *jurisdicții civile*, soluționând cauzele ce au ca obiect acordarea daunelor-interese; 4) atunci când acționează ca o *curte de apel*, judecând recursurile împotriva hotărârilor date de Tribunal.

b) *o funcție consultativă*, întrucât emite avize în cazul în care se pune problema revizuirii tratatelor comunitare sau a încheierii unor acorduri internaționale.

5.5. Tribunalul

Actul Unic European a prevăzut înființarea unui tribunal, atașat Curții de Justiție, care să judece în primă instanță litigiile în care reclamanți sunt persoanele fizice și funcționarii comunitari. Tratatul de la Nisa amintește, alături de Curte, și Tribunalul de Primă Instanță ca organ comunitar chemat să “asigure respectul dreptului în interpretarea și aplicarea prezentului tratat”. Tratatul de la Lisabona include Tribunalul și tribunalele specializate în componența Curții de Justiție a Uniunii Europene, alături de Curtea de Justiție.

²⁵¹ C. Lefter, *op.cit.*, p.127.

²⁵² Președintele Curții nu are drept de veto, ci doar un vot egal cu al celorlalți judecători.

²⁵³ Hotărârile sunt motivate în fapt și în drept, și, pentru a fi aplicabile, trebuie învestite cu formulă executorie după expirarea termenelor de contestare sau după soluționarea căilor de atac.

²⁵⁴ Nu există un “barou comunitar”, prin urmare orice avocat care are dreptul de a pleda în fața unei instanțe naționale poate pleda și în fața Curții europene de justiție.

²⁵⁵ Acest lucru se stabilește prin acordul părților.

²⁵⁶ În practică, cel mai des utilizată este limba franceză.

²⁵⁷ N. Deaconu, *op.cit.*, p.140; O. Manolache, *op.cit.*, p.107.

Structura și funcționarea Tribunalului sunt similare celor ale Curții de Justiție. Tribunalul are dreptul de a-și stabili singur regulile de conduită și de funcționare, cu acordul Curții de Justiție și cu aprobarea Consiliului; întrucât aceste reguli nu au fost încă stabilite, Statutul Curții de Justiție se aplică și în cazul Tribunalului.

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, numărul de judecători ai Tribunalului se stabilește prin Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Poate fi prevăzută existența avocaților generali. Până când vor fi instituți avocații generali, atribuțiile acestora sunt îndeplinite de judecători. Judecătorul care exercită atribuția de avocat general nu poate participa la pronunțarea hotărârii în cauza respectivă.

În competența Tribunalului intră judecarea în primă instanță a acțiunilor de mai jos, dacă nu sunt atribuite unui tribunal specializat sau rezervate prin statut Curții de Justiție:

- controlul de legalitate al actelor legislative sau al altor acte adoptate de instituțiile și organele comunitare, destinate să producă efecte juridice față de terți;
- acțiunea în carență împotriva instituțiilor Uniunii;
- contenciosul funcției publice a Uniunii;
- litigii privind repararea unor prejudicii cauzate de instituțiile comunitare sau agenții Uniunii în exercitarea funcțiilor lor;
- în temeiul unei clauze compromisorii cuprinsă într-un contract de drept public sau de drept privat încheiat de Uniune sau în numele ei.

Totodată, Tribunalul este competent să judece acțiunile formulate împotriva deciziilor tribunalelor specializate.

Prin excepție de la aceste reguli de competență, acțiunile introduse de instituțiile Uniunii, de statele membre sau de Banca Central Europeană sunt de competența Curții de Justiție.

Relația dintre Tribunal și Curtea de Justiție este similară relației dintre un tribunal și o curte de apel dintr-un sistem de drept național. Astfel, hotărârile Tribunalului pot fi atacate cu recurs, motivat numai pe probleme de drept²⁵⁸, în fața Curții de Justiție. Dacă recursul este fondat, cauza se rejudecă de către Curte sau este trimisă spre rejudecare Tribunalului, care trebuie să țină seama de modul în care Curtea a rezolvat problemele de drept.

Tribunalul judecă în Camere de câte 3 sau 5 judecători, în Marea cameră sau în plen. Procedura de judecată este aceeași, cu deosebirea că Tribunalul poate renunța la faza scrisă.

Prin Tratatul de la Lisabona au fost înlocuite camerele jurisdicționale înființate pe lângă Tribunalul de Primă Instanță prin Tratatul de la Nisa, cu tribunale specializate pe lângă Tribunal. Înființarea acestor tribunale specializate este decisă de Parlamentul European și Consiliu, hotărând prin procedura legislativă ordinară. Acestea au competența de a judeca în primă instanță anumite categorii de acțiuni în materii speciale. Deciziile tribunalelor specializate pot face obiectul unui recurs la Tribunal, limitat la chestiuni de drept sau, în cazul în care regulamentul privind înființarea tribunalului specializat prevede aceasta, și la chestiuni de fapt.

5.6. Relația dintre Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Conform Tratatului de la Lisabona, Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Drepturile fundamentale, așa cum sunt garantate prin Convenție și așa cum rezultă din tradițiile constituționale comune tuturor statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

Această prevedere a tratatului soluționează o problemă mai veche referitoare la raportarea Curții de Justiție a Uniunii Europene la prevederile Convenției. Interpretarea Curții de Justiție a Uniunii Europene, susținută în deciziile sale, sublinia necesitatea încadrării drepturilor

²⁵⁸ Motivele pot fi incompetența tribunalului, violarea dreptului european de către tribunal, iregularități de procedură vătămătoare pentru parte.

fundamentale individuale apărute de Convenție între principiile generale ale dreptului comunitar, idee reluată și inserată în Tratatul de la Maastricht. Instanța comunitară nu era, însă, ținută de interpretările date Convenției de către organele jurisdicționale de la Strassbourg până la aderarea Uniunii la Convenție.

Totodată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene are competențe în materia drepturilor omului conferite de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, adaptată la Strasbourg (în 2007) care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor.

Elaborată de o convenție compusă din 30 de reprezentanți ai parlamentelor naționale, 16 reprezentanți ai Parlamentului European, 15 reprezentanți personali ai șefilor de stat sau de guvern și un comisar european, prin Cartă s-a dorit oferirea Curții de Justiție a Uniunii Europene a unui instrument pentru analiza compatibilității actelor juridice sau statale cu drepturile fundamentale. Dintre drepturile fundamentale, amintim inviolabilitatea domiciliului, dreptul de a forma sindicate, dreptul la respectarea vieții private, dreptul de a alege și de a fi ales, dreptul la un mediu curat, dreptul la bună administrare, etc.

5.7. Viitorul Curții de Justiție a Uniunii Europene

Discuțiile despre problema reformării Curții de Justiție a Uniunii Europene sunt concentrate în jurul problemei principale cu care este confruntată Curtea, și anume cu creșterea cauzelor aduse în fața sa spre soluționare, de la 5 în 1986, la 592 noi cauze introduse spre soluționare în 2008, cu un total de 767 de cauze aflate pe rol în același an²⁵⁹. Reforma preconizată vizează deblocarea Curții prin reducerea chestiunilor prejudiciale soluționate la acest nivel și responsabilizarea treptată a judecătorilor naționali în procesul de interpretare a dreptului Uniunii; de asemenea, se dorește sesizarea directă a Curții numai cu acele recursuri considerate esențiale pentru buna funcționare a Uniunii Europene²⁶⁰.

6. CURTEA DE CONTURI

6.1. Rolul Curții de Conturi

Înființată în 1975, Curtea de Conturi, cu sediul la Luxembourg, este cea mai puțin cunoscută dintre instituțiile Uniunii Europene²⁶¹. Statutul de “instituție a Uniunii” i-a fost atribuit prin Tratatul de la Maastricht²⁶².

Rolul ei este acela de instituție specializată în controlul financiar, exercitat asupra instituțiilor Uniunii, asupra modului de încasare a veniturilor și de realizare a cheltuielilor din bugetul Uniunii. De asemenea, Curtea controlează managementul financiar al conducerilor instituțiilor și organismelor europene.

Rapoartele redactate de instituție sunt cu caracter general, anuale, privesc modul de administrare a conturilor Uniunii și determină descărcarea de gestiune a Comisiei Europene în privința administrării bugetului Uniunii, sau pot interveni pentru anumite probleme specifice, la cererea altor instituții europene sau din oficiu. În activitatea de control, Curtea poate cere

²⁵⁹ Statistici judiciare ale Curții de Justiție. A se vedea la http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/ra08_ro_cj_stat.pdf

²⁶⁰ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.65.

²⁶¹ Sarcinile contabile și de control financiar au fost realizate, inițial, separat în cadrul fiecărei Comunități europene; ulterior, prin Tratatul de fuziune, s-a creat un organ unic de control financiar, așa numitul “Comitet de revizie”, transformat în urma Tratatului de la Bruxelles din 1975 în Curtea de conturi (sau Curtea cenzorilor, cum mai este întâlnită în unele texte comunitare și lucrări de specialitate) – a se vedea D. Leonard, *op.cit.*, p.62.

²⁶² D. Mazilu, *op.cit.*, p.133; O. Ținca, *Drept comunitar general, op.cit.*, p.93; R. Munteanu, *op.cit.*, p.256; O. Manolache, *op.cit.*, p.117.

documente, sau să facă propriile investigații; atunci când acționează pe teritoriul statelor membre, organele fiscale naționale sunt ținute să-i acorde sprijinul necesar.

Tratatul de la Amsterdam a lărgit aria controlului financiar și la organismele publice sau private beneficiare a unor fonduri europene²⁶³.

În ciuda asemănărilor pe care le găsim între Curtea de Conturi europeană și instituțiile similare acesteia din statele membre, primei îi lipsește o componentă specifică oricărei Curți de Conturi moderne, și anume *atribuția jurisdicțională*²⁶⁴. Jurisdicția financiară aparține doar Curții de Justiție a Uniunii Europene, fără ca în primă instanță soluționarea litigiilor fiscale să fie încredințată unui corp specializat de judecatori financiari; pe de altă parte, trebuie remarcat că, în conformitate cu dispozițiile adoptate la Lisabona, există posibilitatea înființării unor tribunale specializate pe lângă Tribunal, prin urmare putem să presupunem că, mai mult ca sigur, una dintre aceste camere specializate va avea specific financiar și fiscal.

6.2. Structură

Curtea de Conturi este compusă din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, numit pe o perioadă de 6 ani, al cărui mandat poate fi reînnoit.

Numirea se face de către Consiliu, după consultarea Parlamentului European și pe baza propunerilor înaintate de statele membre.

Curtea are un președinte ales dintre membrii acesteia, pentru un mandat reînnoibil de 3 ani.

Pentru adoptarea unor anumite categorii specifice de rapoarte sau avize, instituția își poate organiza, ca structuri de lucru, *Camere interne specializate*.

Membrii Curții de Conturi, la fel ca și cei ai Comisiei sau ai Curții de Justiție a Uniunii Europene, trebuie să fie independenți în executarea sarcinilor europene, numai în acest fel instituția putând funcționa în mod eficient ca organ de control. Ei trebuie să aibă pregătire de specialitate, corespondentă unui expert național dintr-un corp de control contabil extern, sau să fi fost membri ai Curților de conturi naționale²⁶⁵.

7. BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ

7.1. Rolul Băncii Centrale Europene

Inclusă între instituțiile Uniunii prin Tratatul de la Lisabona, Banca Centrală Europeană a luat ființă la 1 iulie 1998 pentru a înlocui Institutul Monetar European²⁶⁶. Practic, Banca a intrat în funcțiune în 1999, odată cu introducerea monedei unice europene. Din 2001, Banca a gestionat folosirea în paralel a monedelor naționale și a euro, iar din 2002 dispariția treptată a monedelor naționale în favoarea generalizării euro²⁶⁷.

Constituită cu capital subscris de statele membre, după un criteriu ce are în vedere atât populația, cât și PIB-ul național, ea formează împreună cu băncile centrale din statele membre, Sistemul European al Băncilor Centrale ("SEBC").

Banca Centrală Europeană și băncile centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro, care constituie Eurosistemul, conduc politica monetară a Uniunii.

²⁶³ A se vedea W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.67, J. Rideau, *op.cit.*, p.426; C. Lefter, *op.cit.*, p. 138; A. Profiroiu, M. Profiroiu, *op.cit.*, p.90.

²⁶⁴ A se vedea în acest sens și V. Marcu, *op.cit.*, p.97.

²⁶⁵ G. Ferréol, *op.cit.*, p.57.

²⁶⁶ Creat în 1994, Institutul Monetar European era condus de un președinte, de guvernatorii băncilor centrale din statele membre, care formau Consiliul Institutului, și de directorul general, având ca structuri Secretariatul general și patru departamente. Sediul Institutului a fost stabilit la Frankfurt, organismul având ca rol pregătirea și definitivarea Uniunii Economice și Monetare, urmând ca la intrarea în cea de-a treia fază a realizării UEM, el să cedeze locul unui Sistem European de Bănci Centrale, și, ulterior, Băncii Centrale Europene.

²⁶⁷ Pentru detalii privind evoluția istorică a monedei unice europene, a se vedea Christian N. Chabot, *Understanding the Euro*, Edition McGraw-Hill, respectiv Editura Teora pentru traducerea în limba română.

SEBC este condus de organele de decizie ale Băncii Centrale Europene. Obiectivul principal al SEBC îl reprezintă menținerea stabilității prețurilor. Fără a aduce atingere acestui obiectiv, SEBC sprijină politicile economice generale în cadrul Uniunii pentru a contribui la realizarea obiectivelor acesteia.

Banca Centrală Europeană are personalitate juridică și este singura abilitată să autorizeze emisiunea de monedă euro.

Banca este independentă în exercitarea competențelor și în administrarea finanțelor sale.

În domeniile în care are atribuții, Banca Centrală Europeană este consultată asupra oricărui proiect de act al Uniunii, precum și asupra oricărui proiect de reglementare la nivel național și poate emite *avize*.

Președintele Băncii Centrale Europene este invitat să participe la reuniunile Consiliului în cazul în care acesta deliberază asupra problemelor referitoare la obiectivele și misiunile SEBC.

Banca Centrală Europeană prezintă un *raport anual*, privind activitatea SEBC și politica monetară a Uniunii, Parlamentului European, Consiliului și Comisiei, precum și Consiliului European. Parlamentul și Consiliul pot organiza o dezbatere generală asupra raportului, iar președintele și ceilalți membri ai Comitetului executiv pot să fie audiați de comisiile competente ale Parlamentului European.

7.2. Structură

Conducerea Băncii este asigurată de un *Consiliu al guvernatorilor*, constituit din membrii Comitetului executiv al Băncii Centrale Europene și din guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro. Consiliul guvernatorilor stabilește orientările generale și politicile monetare ale Uniunii. Banca are ca organ de conducere și un *Consiliu director*, compus din președinte, un vicepreședinte și alți patru membri, numiți de Consiliul European (cu majoritate calificată) la recomandarea Consiliului, după consultarea Parlamentului și a Consiliului guvernatorilor, dintre persoane a căror autoritate și experiență profesională în domeniul monetar sau bancar sunt recunoscute. Aceștia sunt însărcinați cu aplicarea măsurilor decise de Consiliul guvernatorilor.

8. ORGANELE CONSULTATIVE ALE UNIUNII

8.1. Precizări preliminare

În doctrina de specialitate europeană, se face distincție între *instituțiile Uniunii* – cele șapte prezentate mai sus, denumite astfel în tratate și având un rol primordial în asigurarea reușitei abordării supranaționale în procesul de integrare europeană – și *organele consultative* – entități instituționale cu rol secundar, de regulă cu competențe de avizare, tehnice²⁶⁸.

În continuare vom trata pe scurt organele consultative ale Uniunii și organele comunitare din sistemul Tratatului Euratom, adică acele entități instituționale care nu au fost ridicate, prin tratate, la rangul de instituție a Uniunii Europene.

8.2. COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL (ECOSOC) ȘI COMITETUL ȘTIINȚIFIC ȘI TEHNIC AL EURATOM

Alături de Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom) continuă să existe întrucât Uniunea Europeană a preluat competențele conferite anterior doar Comunității Europene. Sistemul Euratom nu a fost vizat de modificările introduse prin Tratatul de la Lisabona.

²⁶⁸ A se vedea, pentru detalii, D. Leonard, *op.cit.*, p. 62 și urm., C. Lefter, *op. cit.*, p.139 și urm. Alți autori nu fac însă distincție între instituții, organe și structuri speciale - N. Deaconu, *op.cit.*, p.42

a) Corespondent la nivelul Uniunii al structurilor organizaționale naționale menite să reprezinte categoriile socio-economico-profesionale, **Comitetul Economic și Social**, cu sediul la Bruxelles, este format 344 de membri²⁶⁹, numiți de Consiliu cu unanimitate, la propunerea Comisiei, pentru un mandat reînnoibil de 5 ani, pe baza listelor propuse de statele membre²⁷⁰. Președintele Comitetului este ales din rândul membrilor, pentru un mandat de 2 ani și jumătate.

Comitetul Economic și Social este format din reprezentanți ai organizațiilor patronale, salariale și din alți reprezentanți ai societății civile, în special din domeniile socio-economic, civic, profesional și cultural²⁷¹.

Membrii ECOSOC sunt ținuti să reprezinte interesele categoriilor socio-profesionale și economice din care provin, nu pe cele ale statului membru de origine²⁷².

Astfel, sunt reprezentate la acest nivel diferitele industrii producătoare de bunuri, comercianții, consumatorii, fermierii, micii producători, profesiile liberale (avocații, doctorii, arhitecții), membrii fiind împărțiți în trei mari grupuri: **a)** patroni, **b)** angajați, și **c)** alte categorii.

Comitetul are un *rol consultativ* la nivelul U.E., el putând fi consultat de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisia Europeană înainte de luarea unei decizii, atunci când aceste instituții consideră oportun sau când tratatele o impun.

La început exclusiv *facultativă*, consultarea ECOSOC a devenit în ultimul timp *obligatorie*, mai ales în domeniul pieței unice, a armonizării fiscale și a noilor politici ale Uniunii care sunt lansate în cadrul spațiului european, cum au fost, în timp, politica transporturilor, politica socială, politica educațională, protecția consumatorilor, protecția mediului, politica industrială, etc. În lipsa avizului consultativ al acestui organ, actul legislativ poate fi anulat de către Curtea de Justiție.

De asemenea, ECOSOC poate emite din oficiu avize în legătură cu acte legislative aflate în diferite stadii de adoptare sau de aplicare.

Ca și aspect negativ ce poate fi observat în activitatea Comitetului, remarcăm lipsa de omogenitate a acestuia, datorată intereselor de multe ori contrare ce sunt reprezentate la nivelul lui, și de aici dificultatea adoptării unei poziții comune cu celeritate. Faptul că se cere întrunirea doar a unei majorități absolute de voturi pentru emiterea unui aviz face ca adoptarea lui să fie ușurată, și compromisul să fie de cele mai multe ori realizabil. Totuși, în mod frecvent membrii ECOSOC preferă să recurgă la lobby pe lângă Comisie, atunci când doresc să susțină opiniile și interesele categoriei din care fac parte.

b) **Comitetul Științific al Euratom** este similar celui alt comitet consultativ, cu diferența că își desfășoară activitatea în domeniul specific al energiei atomice.

Numit pe 5 ani de Consiliu, cu consultarea Comisiei Europene, acest comitet trebuie consultat obligatoriu de către organele de decizie comunitară, atunci când se intenționează adoptarea unui act comunitar în domeniul său de competență.

8.3. BANCA EUROPEANĂ DE INVESTIȚII (B.E.I.)

Instituită inițial (1958) cu scopul sprijinirii pieței comune europene²⁷³, prin finanțarea unor proiecte de reducere a decalajelor economice între regiunile din spațiul comunitar, B.E.I. a primit prin Tratatul de la Maastricht și alte competențe, legate de susținerea statelor candidate la aderare, în scopul unei mai ușoare tranziții înspre economia comunitară.

²⁶⁹ Tratatul de la Lisabona prevede un număr maxim de 350 de membri. T.F.U.E., art. 301.

²⁷⁰ A se vedea, pentru detalii în legătură cu funcționarea ECOSOC, Nadine Bernard (coord), *Le Comité économique et social*, Editions de Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1976; André Rigaux, *Comité économique et social*, Editions Dalloz, Paris, 1993.

²⁷¹ T.F.U.E., art. 300, alin. (2).

²⁷² W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.35.

²⁷³ D. Mazilu, *op.cit.*, p.137; N. Deaconu, *op.cit.*, p.175; A. Profiroiu, M. Profiroiu, *op.cit.*, p.95; N. Păun, A. C. Păun, *op.cit.*, p.209; O. Manolache, *op.cit.*, p.119.

B.E.I. este o instituție financiară independentă²⁷⁴, dotată cu personalitate juridică proprie, cu sediul la Luxembourg, și are ca membri statele membre ale U.E., care au subscris și capitalul social al băncii²⁷⁵.

Misiunea Băncii²⁷⁶ este de a contribui, recurgând la piețele de capital și la resursele proprii, la dezvoltarea echilibrată și neîntreruptă a pieței comune în interesul Uniunii. În acest scop, Banca facilitează, prin acordarea de împrumuturi și garanții și fără a urmări un scop lucrativ, finanțarea proiectelor din toate sectoarele economiei, referitoare la:

- punerea în valoare a regiunilor mai puțin dezvoltate;
- modernizarea sau conversia întreprinderilor ori crearea de noi activități care sunt rezultatul realizării sau funcționării pieței interne;
- proiecte de interes comun pentru mai multe state membre, dar care nu pot fi finanțate în întregime de acestea.

În îndeplinirea misiunii sale, Banca facilitează finanțarea programelor de investiții în legătură cu intervențiile fondurilor structurale și ale altor instrumente financiare ale Uniunii.

Conducerea băncii este asigurată de: a) *Consiliul Guvernatorilor*, format din Miniștrii de finanțe ai statelor membre, cu întâlniri anuale, b) *Consiliul de administrație* alcătuit din 24 de membri propuși de statele membre și unul propus de Comisia Europeană, ce lucrează cu jumătate de normă, și c) un *Comitet de conducere* cu normă întreagă, din care face parte Președintele băncii și cei 7 vicepreședinți, numiți de Consiliul Guvernatorilor pentru un mandat reînnoibil de 6 ani.

Marea majoritate a resurselor financiare sunt obținute de pe piețele internaționale de capital, unde este cotate cu rangul maxim (AAA); câștigurile obținute sunt alocate, pe baze non profit, acțiunilor de sprijinire a statelor membre și a celor candidate, precum și a altor state mediteraneene, asiatice, sud-americane și sud-africane.

Banca Europeană de Investiții (B.E.I.) nu trebuie confundată cu *Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (B.E.R.D.)*. Aceasta din urmă a fost creată în 1991 și cu contribuția B.E.I. (3%)²⁷⁷, în scopul acordării de împrumuturi statelor din Europa Centrală și de Est în vederea realizării tranziției spre o economie de piață funcțională. La înființarea B.E.R.D. au participat peste 40 de țări, însă mai mult de jumătate din capitalul social l-a constituit contribuția Uniunii Europene.

8.4. COMITETUL REGIUNILOR

Structura specifică a unor state europene, cum ar fi Germania, Belgia, Italia, Spania, dominată de regionalizare și descentralizare, precum și dorința entităților federate sau regionale de a fi implicate activ în procesul de luare a deciziilor în cadrul Uniunii Europene, a dus la constituirea, prin Tratatul de la Maastricht, a Comitetului regiunilor²⁷⁸.

Creat ca organ consultativ format din reprezentanți ai diferitelor entități locale sau regionale din statele membre, autonome față de aceste state²⁷⁹, Comitetul este organizat pe grupuri politice, la fel ca și Parlamentul European.

Compoziția Comitetului Regiunilor este asemănătoare celei a Comitetului Economic și Social: în prezent sunt 344 de membri²⁸⁰ numiți cu *unanimitate* de Consiliu, la propunerea

²⁷⁴ În sensul că B.E.I. este instituție comunitară se pronunță, izolat, J. Rideau, *op.cit.*, p.344.

²⁷⁵ G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.22.

²⁷⁶ T.F.U.E., art. 309.

²⁷⁷ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.24.

²⁷⁸ A se vedea, pentru detalii, Jacques Bourrinet (coord), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Editions Economica, Paris, 1997; C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.75; R. Munteanu, *op.cit.*, p.264.

²⁷⁹ V. Marcu, *op.cit.*, p.100. În conformitate cu Tratatul de la Lisabona, poate fi membru al Comitetului Regiunilor titularul unui mandat electoral dintr-o colectivitate regională sau locală, sau care are răspunde din punct de vedere politic în fața unei adunări alese – T.F.U.E., art. 300, alin. (3).

²⁸⁰ Tratatul de la Lisabona prevede un număr maxim de 350 de membri. T.F.U.E., art. 305.

Comisiei, pe baza propunerilor statelor membre, autonomi în activitatea lor, desfășurată pe parcursul unui mandat de 5 ani²⁸¹.

Membrii Comitetului nu pot cumula această calitate cu aceea de parlamentar european²⁸². Sediul Comitetului se află la Bruxelles, iar activitatea sa permanentă este dirijată de un Secretar general²⁸³.

Repartizarea locurilor care revin fiecărei țări se face în funcție de structura ei administrativă, destul de diversificată: landuri, departamente, unități administrative cu regim lingvistic specific, etc. Astfel, spre exemplu, Belgia trebuie să asigure prezența în organismul european a 6 vorbitori de flamandă, 5 vorbitori de franceză și unul de germană, iar Spania atribuie 17 locuri reprezentanților comunităților autonome și 4 celor ai comunelor.

În cazurile specificate expres în tratate²⁸⁴, consultarea Comitetului Regiunilor este obligatorie, lipsa avizului putând fi sancționată de Curtea de Justiție prin anularea actului juridic al Uniunii²⁸⁵.

Comitetul Regiunilor are menirea de a apăra principiul subsidiarității, el fiind consultat totodată în probleme cum ar fi fondurile structurale, cultură, sănătate publică, tineret și formare profesională, cooperarea transfrontalieră. De asemenea, Comitetul poate emite avize din oficiu, ori de câte ori consideră necesar, avizul fiind consultativ.

8.5. AGENȚIILE EUROPENE SPECIALIZATE.

Pe lângă principalele instituții și organe comunitare, în anii 1994-1995 au fost înființate o serie de agenții europene specializate pe anumite domenii. În continuare amintim câteva dintre ele:

a) *Agencia Europeană pentru Protecția Mediului* (E.E.A.), cu sediul la Copenhaga, în Danemarca, are rolul de a furniza informații despre mediul înconjurător atât statelor membre ale U.E., cât și publicului larg, în vederea dimensionării politicilor de mediu ale U.E.²⁸⁶.

b) *Agencia Europeană pentru Evaluarea Produselor Farmaceutice* (E.M.E.A.), cu sediul la Londra, evaluează independent produsele farmaceutice care circulă liber pe piața unică europeană, în vederea protejării consumatorilor, dar și a industriei farmaceutice.

c) *Centrul European pentru Îmbunătățirea Pregătirii Profesionale* (C.E.D.E.F.O.P.), cu centrul la Salonic, în Grecia, contribuie la îmbunătățirea pregătirii profesionale în Uniune, prin programele sale academice și tehnice²⁸⁷.

d) *Biroul pentru Armonizarea Pieței Interne* (O.H.I.M.) răspunde de înregistrarea și utilizarea ulterioară a mărcilor de comerț ale Uniunii europene, așadar rolul său este centrat pe probleme de proprietate intelectuală.

e) *Agencia Europeană pentru Siguranța și Protecția Muncii*, cu sediul la Bilbao, are ca scop crearea unei rețele de informații între bazele de date naționale, în domeniul său de acțiune.

f) *Centrul de Traduceri pentru Organismele Uniunii Europene*, situat în Luxemburg, realizează cea mai mare parte a traducerilor pentru instituțiile europene și celelalte organisme comunitare, misiune destul de importantă dacă avem în vedere complexitatea activității normative a Uniunii și necesitatea traducerii tuturor documentelor în toate limbile oficiale ale Uniunii.

²⁸¹ După unii autori, Comitetul Regiunilor este caracterizat ca fiind o “clonă” a Comitetului Economic și Social, înființat după chipul și asemănarea acestuia datorită unui compromis, dar și a “lenei intelectuale” a factorilor de decizie europeni, care au preferat să nu se gândească prea mult la problema legitimității și a reprezentativității acestui organism. Viitorul acestui organ este incert, existând și ambiția membrilor săi de a-l transforma într-un “Senat” al Uniunii – G. Ferreol (coord), *op.cit.*, p.45.

²⁸² Această interdicție a fost introdusă prin Tratatul de la Amsterdam.

²⁸³ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.40.

²⁸⁴ Este vorba despre art.265, 1 din Tratatul C.E.E.

²⁸⁵ Jurisprudența *Isoglucose*, 1980.

²⁸⁶ A se vedea <http://www.eea.eu.int> și D. Mazilu, *op.cit.*, p.139.

²⁸⁷ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.240.

8.6. EUROPOL.

Amintit în Tratatul de la Maastricht, Europol avea în momentul creării sale un caracter supranațional, fiind creat într-un cadru interguvernamental²⁸⁸.

Tratatul de la Lisabona include “spațiul de securitate, libertate și justiție” între politicile Uniunii iar Europol, dat fiind rolul său în cooperarea polițienească, va avea un rol semnificativ în susținerea și consolidarea autorităților polițienești și a altor servicii de aplicare a legii din statele membre, precum și în facilitarea cooperării acestora pentru a combate criminalitatea gravă, ce aduce atingere intereselor comune la nivelul Uniunii sau terorismul.

Înființată pe baza Convenției Europol din 1995, care a intrat în vigoare la 1 octombrie 1998, organizația cu sediul la Haga are printre atribuțiile sale:

- colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor, precum și schimbul de informații transmise de autoritățile statelor membre sau autorități terțe;
- coordonarea, organizarea și realizarea de acțiuni de cercetare și operative desfășurate împreună cu autoritățile competente ale statelor membre sau în cadrul unor echipe comune de cercetare și, după caz, în colaborare cu Eurojust.

Parlamentul European și Consiliul, prin procedura legislativă ordinară, stabilesc structura, funcționarea, domeniul de acțiune și atribuțiile Europol.

Europol derulează activități în domeniul cooperării interstatale în domeniul traficului de droguri, de mașini, de persoane, a falsificării banilor și a altor mijloace de plată, a terorismului.

Dotat cu personalitate juridică, Europol este condus de un Consiliu de administrație format din câte un reprezentant al statelor membre, care votează cu majoritate calificată de două treimi, și un Director, numit de Consiliu, după consultarea Consiliului de administrație, pentru o perioadă de 4 ani, reînnoibilă o singură dată. Alături de aceste organe de conducere se mai află o Autoritate comună de control a granițelor, un Controlor financiar și un Comitet bugetar²⁸⁹.

8.7. EUROJUST

Creat în 2002 și având sediul tot la Haga, Eurojust are misiunea de a susține și consolida coordonarea și cooperarea dintre autoritățile naționale de cercetare și urmărire penală în legătură cu formele grave de criminalitate care afectează două sau mai multe state membre sau care impun urmărirea penală pe baze comune, prin operațiuni întreprinse de autoritățile statelor membre și de Europol și prin informații furnizate de acestea²⁹⁰.

Ideea centrală este că urmărirea și instrumentarea unor cauze judiciare care necesită acțiuni pe teritoriul mai multor state membre să se desfășoare în condiții mai bune de coordonare. De asemenea, este vizat domeniul extrădării și al executării înțelegerilor mutuale interstatale.

8.8. OMBUDSMANUL EUROPEAN

Instituția Ombudsmanului European este o inovație a Tratatului de la Maastricht²⁹¹.

Astfel, conform T.F.U.E., Ombudsmanul European este ales de Parlamentul European, după fiecare alegere a P.E., pe durata legislaturii sale. Mandatul său poate fi reînnoit.

Ombudsmanul își exercită funcțiile în deplină independență. În îndeplinirea îndatoririlor sale acesta nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea vreunui guvern, instituție, organ, agenție, etc. El nu poate exercita nici o altă activitate profesională, remunerată sau nu.

Ombudsmanul are ca și atribuții primirea și investigarea plângerilor cetățenilor europeni sau a oricărei persoane fizice sau juridice cu reședința sau sediul social într-un stat membru vizând

²⁸⁸ Nu trebuie confundat Europol cu Interpol, organizație cu sediul la Lyon ce grupează 177 de poliții naționale și își desfășoară activitatea la nivel mondial.

²⁸⁹ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.114.

²⁹⁰ T.U.E., art. 85, alin (1).

²⁹¹ Conform Tratatului de la Maastricht denumirea sa inițială era de “Mediator “ european.

cazuri de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene²⁹². Ombudsmanul poate efectua investigații pe care le consideră justificate, din proprie inițiativă sau pe baza plângerilor adresate direct, sau prin intermediul unui membru al Parlamentului European, cu excepția cazului în care pretensele fapte fac sau au făcut obiectul unei proceduri judiciare.

În urma sesizărilor primite, Ombudsmanul (cu sediul la Strassbourg, în sediul Parlamentului European), întreprinde o anchetă administrativă, iar în cazul în care constată un caz de administrare defectuoasă acesta sesizează instituția în cauză. Instituția vizată de investigație dispune de un termen de trei luni pentru a comunica punctul său de vedere. Ulterior, Ombudsmanul redactează un raport, pe care îl prezintă Parlamentului European și instituției în cauză și informează persoana care a formulat plângerea cu privire la rezultatul acestor investigații²⁹³.

Ombudsmanul nu poate impune însă nici un fel de sancțiuni juridice instituției în culpă, el fiind doar un organ de concilieri și de rezolvare amiabilă a litigiilor administrative.

În fața Parlamentului, Ombudsmanul prezintă anual un raport general, în care arată modul de soluționare a plângerilor primite.

Ombudsmanul poate fi destituit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, la cererea Parlamentului, dacă nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării funcției, sau în caz de culpă gravă.

UNITATEA 2 - FUNCȚIONAREA INSTITUȚIILOR ȘI ORGANELOR UNIUNII EUROPENE

1. Sediul instituțiilor Uniunii

Deși tratatele prevăd obligația statelor membre de a se stabili, de comun acord, un sediu pentru Uniunea Europeană (pentru Comunitățile Europene la acea dată), acest acord nu a fost încă realizat²⁹⁴. Explicația rezidă în faptul că odată stabilit un sediu unic, acesta ar fi devenit capitala Uniunii Europene, statut invidiat de ceilalți parteneri europeni.

Din acest motiv, sediile instituțiilor europene sunt împărțite între trei orașe: Bruxelles, Strassbourg și Luxembourg. Costurile mari implicate de funcționarea în acest fel a Uniunii Europene, precum și dificultatea practică de conectare a celor trei centre europene au fost criticate în repetate rânduri de către oficialii europeni, de către Curtea de Conturi sau de către Parlamentul European, dar fără a putea schimba ceva în mod concret.

Astfel: **a)** Consiliul se reunește de regulă la Bruxelles, cu excepția a trei luni pe an, când se reunește la Luxembourg; **b)** Comisia Europeană își are sediul la Bruxelles; **c)** Parlamentul European își desfășoară ședințele în plen la Strassbourg, ședințele comisiilor de specialitate se desfășoară la Bruxelles, în timp ce secretariatul general este la Luxembourg; **d)** în fine, Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea de Conturi au sediul la Luxembourg.

Cât despre unele organe consultative, ECOSOC funcționează la Bruxelles, iar Banca Europeană de Investiții își are sediul la Luxembourg.

²⁹² T.F.U.E., art. 228.

²⁹³ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.263; N. Deaconu, *op.cit.*, p.130; V. Marcu, *op.cit.*, p.80; O. Manolache, *op.cit.*, p.83.

²⁹⁴ J. Rideau, *op.cit.*, p.458; J. L. Burban, *op.cit.*, p.96; V. Marcu, *op.cit.*, p.51; O. Bibere, *op.cit.*, p.119.

2. Regimul lingvistic al instituțiilor Uniunii

În mod clar și fără echivoc, regimul lingvistic al Uniunii este stabilit prin tratate în așa fel încât fiecare stat membru să aibă posibilitatea să participe la activitatea Uniunii Europene în propria limbă.

Prin urmare, în prezent, există 24 limbi oficiale ale Uniunii Europene: franceza, germana, engleza, italiana, spaniola, portugheza, olandeza, finlandeza, suedeza, daneza, greaca, malteza, maghiara, ceha, slovaca, lituaniana, letona, estoniana, poloneza, slovena, irlandeza, româna, bulgara și croata. Explicația diferenței dintre numărul statelor și numărul limbilor oficiale stă în împrejurarea că în Belgia se vorbește franceza și germana, în Austria germana, în Luxemburg franceza, în Cipru greacă²⁹⁵.

Asigurarea egalității între statele membre și a transparenței activității instituțiilor Uniunii au stat la baza deciziei de a considera toate limbile naționale ca limbi oficiale²⁹⁶.

Existența celor 24 limbi oficiale are ca și consecință necesitatea ca orice act juridic să fie redactat în limba statului căruia i se adresează sau în cea a persoanei destinate.

Dacă este vorba despre un act normativ cu aplicabilitate generală, el va fi redactat în toate cele 24 de limbi oficiale. Regula se aplică actelor oficiale care emană de la instituțiile Uniunii sau se adresează acestora²⁹⁷.

Fiecare dintre aceste 24 de variante are valoare de original: dacă există diferențe de sens între variantele actului, se va lua sensul cel mai apropiat al celor două exprimări.

Actele individuale vor fi redactate în limba destinatarului, însă vor fi traduse și în celelalte limbi oficiale.

În practică, limba engleză și cea franceză s-au impus ca instrumente de lucru și de comunicare informală între funcționarii sau oficialii Uniunii Europene. Engleza predomină (70%), însă la Curtea de Justiție a Uniunii Europene se utilizează în special franceza.

3. Funcționarii publici ai Uniunii Europene²⁹⁸

Prin funcționari publici ai Uniunii înțelegem personalul cu activitate permanentă care ajută oficialii europeni (comisari, parlamentari, etc) în îndeplinirea atribuțiilor lor, subiecte ale unor raporturi juridice de funcție publică.

Reglementarea funcției publice europene este conținută în Regulamentul privind Statutul funcționarilor publici comunitari adoptat de Consiliul U.E. în 1968, cu modificările ulterioare. Recent, s-a readus în discuție statutul acestor funcționari, care este unul privilegiat, deoarece nu pot fi urmăriți judiciar pentru faptele și actele efectuate în timpul funcției nici după ce nu mai ocupă funcția publică europeană, aspect considerat într-o opinie ca fiind excesiv, deoarece excede până și statutul parlamentarilor europeni sau a comisarilor europeni²⁹⁹.

Funcționarii publici ai Uniunii sunt stabili în funcție și au drept la carieră în instituția europeană. Recrutarea funcționarilor se face prin concurs, iar numirea în funcție prin act juridic individual – decizie.

În practică, se încearcă repartitia echilibrată a resortisanților statelor membre în funcțiile publice, deși nici o dispoziție legală nu impune acest lucru³⁰⁰. La nivel inferior însă, se constată o preponderență a funcționarilor de origine belgiană³⁰¹.

²⁹⁵ Irlanda a reușit, în iunie 2005, după ani de insistențe, să impună ca limbă oficială limba irlandeză clasică. Urmând exemplul Irlandei, Spania solicită acum același statut pentru limba catalană, bască și galiciană, care nu sunt încă limbi oficiale europene, dar pot fi folosite în relațiile cu instituțiile europene de cetățenii care le vorbesc.

²⁹⁶ A se vedea, în acest sens, C. Lefter, *op.cit.*, p.155.

²⁹⁷ J. Rideau, *op.cit.*, p.455.

²⁹⁸ Pentru o tratare în detaliu a acestei teme, a se vedea Constanța Călinoiu, Verginia Vedinaș, *Teoria funcției publice comunitare*, Editura Lumina Lex, 1999.

²⁹⁹ Franck Biancheri, *Time to change EU civil servants legal immunity*, "EU Observer", 24.03.2004.

³⁰⁰ G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.24; G. Isaac, *op.cit.*, p.94.

³⁰¹ V. Marcu, *op.cit.*, p.72

Alături de funcționarii publici ai Uniunii Europene, personalul Uniunii Europene este format și din agenți europeni, care pot fi:

- agenți auxiliari, care înlocuiesc titularii posturilor o anumită perioadă de timp sau îndeplinesc atribuții provizorii, de scurtă durată;
- agenți temporari, angajați pentru proiecte precise, pentru o perioadă determinată de timp, cum ar fi cercetătorii.

Agenții se diferențiază de funcționarii publici ai Uniunii prin absența dreptului la carieră și a stabilității în funcție, precum și prin durata determinată a angajării.

Litigiile dintre funcționarii publici sau agenți și instituțiile sau organele Uniunii sunt de competența Tribunalului Funcției Publice de pe lângă Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

În fine, există și *agenți locali*, pentru sarcini ce trebuie îndeplinite într-un stat membru sau într-un stat din afara Uniunii Europene, și care se supun dispozițiilor din dreptul intern al statului de origine³⁰².

4. Finanțarea activității instituțiilor Uniunii

Încă din anii '60, finanțarea Comunităților Europene a constituit o temă de largă dezbatere între actorii politici europeni, confruntându-se două concepții: una federalistă, care pune pe primul plan existența unui buget comunitar autonom, format din resurse și cheltuieli proprii, comunitare, și o a doua, clasică, ce susține proporționalitatea contribuțiilor financiare ale statelor cu beneficiile de care profită acestea (cu alte cuvinte, fiecărui stat i se cuvin sume proporționale cu contribuțiile pe care le-a avut la bugetul comunitar)³⁰³.

Negocierile permanente între statele membre pentru dimensionarea bugetului Uniunii reflectă modul în care se dă câștig de cauză, parțial, uneia sau alteia dintre cele două abordări. Bugetul Uniunii reprezintă, în cele din urmă, expresia unei solidarități între statele membre, unele contribuind mai mult și primind mai puțin, altele, dimpotrivă, primind mai mult decât contribuie.

Bugetul Uniunii Europene este elaborat, administrat și executat uniform în cadrul Uniunii Europene cu excepția cheltuielilor operaționale și a activității B.E.I., în baza celor două Tratatе bugetare adoptate în 1970, respectiv în 1977³⁰⁴.

Activitatea Uniunii Europene presupune două categorii de cheltuieli: cheltuieli *instituționale*, menite a susține funcționarea instituțiilor și organelor Uniunii, respectiv cheltuieli *operaționale*, prin care se pun în aplicare politicile Uniunii stabilite ca obiective în tratate.

Spre deosebire de alte organizații internaționale, Uniunea Europeană își obține bugetul mai puțin din contribuții statale, și mai mult din resurse proprii. Evident că nu a fost de la început așa, înființarea Comunităților și funcționarea lor fiind suportată inițial de statele membre, abia după 1970 raportul inversându-se în favoarea resurselor proprii.

Bugetul propriu al Uniunii a fost creat prin Tratatul de fuziune a executivelor din 1965³⁰⁵.

Resursele proprii ale Uniunii sunt formate din:

- a) venituri colectate din drepturile de vamă (taxe vamale), percepute la frontierele exterioare ale Uniunii pentru mărfurile importante din state nemembre.

Între statele membre nu există taxe vamale, ele fiind desființate odată cu realizarea uniunii vamale, singurul tarif vamal aplicabil fiind cel exterior, pentru state din afara Uniunii³⁰⁶. Tarifal este aplicat de statul membru pe teritoriul căruia intră mărfurile în Uniune.

³⁰² C. Lefter, *op.cit.*, p.158

³⁰³ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.65.

³⁰⁴ O. Manolache, *op.cit.*, p.124.

³⁰⁵ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.26; Nicolas-Jean Brehon, *Le budget de l'Europe*, L.G.D.J., Paris, 1997, p.45; A. Profiroiu, M. Profiroiu, *op.cit.*, p.58.

³⁰⁶ În practică, acest tarif vamal exterior unic a ajuns să fie aplicat doar în relația cu S.U.A., Africa de Sud, Australia, Canada, Japonia, Mexic, care denunță constant "fortăreața protecționistă a U.E." ridicată împotriva lor. Cu celelalte state – grupate în state membre A.E.L.S., state semnatare ale Convenției de la Lome, state în curs de

b) tarifele externe agricole sunt aplicate la importul produselor agricole din afara Uniunii, fiind asemănătoare tarifului vamal extern comun, cu singura diferență că se referă strict la produse agricole.

c) resursa bazată pe taxa pe valoarea adăugată este o rată procentuală uniformă de 0,5% aplicată încasării TVA armonizate în fiecare stat membru. TVA-ul Uniunii nu se reflectă însă asupra consumatorilor, ci este prelevat automat din TVA-ul colectat de fiecare stat membru de pe piața internă.

d) resursa bazată de venitul național brut (VNB) este o rată procentuală uniformă aplicată veniturului național brut al fiecărui stat membru, fiind prin urmare variabilă, în funcție de puterea economică a statelor membre³⁰⁷.

5. Liberul acces la informațiile publice la nivelul Uniunii Europene

Multitudinea surselor dreptului european și complexitatea mecanismului decizional presupune, în contrapartidă, existența accesului democratic al publicului la informațiile publice europene.

Transparența instituțiilor Uniunii are ca scop apropierea acestora de cetățenii europeni și eliminarea secretomaniei birocrațiilor europeni, atât de criticată de populația Uniunii Europene.

Chestiunea trebuie privită în întreaga sa complexitate, liberul acces la informațiile publice implicând aspecte originale la nivel european.

Astfel, oficialii europeni adoptă adesea o poziție deosebit de tranșantă în discursurile lor naționale, pentru ca poziția lor să nu mai fie susținută la fel de puternic în cadrul instituțiilor europene în care activează. Dacă publicul ar cunoaște în detaliu toate compromisurile pe care oficialii săi naționali le fac la Bruxelles în cadrul procesului de adoptare a unei decizii europene, alta ar fi percepția lor despre acești oficiali (așa cum s-a văzut, de fapt, cu prilejul referendumurilor de ratificare a Constituției U.E.). Păstrând secretul dezbaterilor europene, oficialii se pot ascunde în spatele votului majoritar din Consiliu, atunci când le convine situația, și să-și decline responsabilitatea deciziilor dificile.

Aceste aspecte încurajează birocrăția, abuzul de putere și corupția la nivel european.

Pe de altă parte, de multe ori compromisul este atât de necesar și de util pentru adâncirea și extinderea integrării europene, încât este mai bine ca oficialii naționali să nu fie încorsetați de transparența administrativă în exercitarea atribuțiilor lor; ei trebuie de multe ori să renunțe la susținerea propriilor interese naționale, în favoarea integrării europene. Dacă toate detaliile proiectelor de extindere a integrării europene erau cunoscute de publicul larg, multe dintre deciziile care au dus Uniunea mai departe pe calea integrării ar fi fost aproape imposibil de luat.

Există, în concluzie, un conflict între imperativul democratic de asigurare a accesului la informațiile publice și garantarea eficacității procesului decizional la nivel european³⁰⁸.

Concilierea celor două poziții este dificilă, dar nu imposibilă.

Astfel, Regulamentul Consiliului statuează că “deliberările din Consiliu se supun regulilor secretului profesional, dacă prin votul Consiliului nu se decide altfel”.

Totodată, prin Tratatul de la Amsterdam, liberul acces la informațiile publice europene și-a găsit consacarea legislativă, fiind reglementat în primul rând principiul adoptării legislației Uniunii cu respectarea transparenței decizionale, și, în al doilea rând, dreptul cetățenilor Uniunii de a avea acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei Europene.

În fine, conform Tratatului de la Lisabona, Consiliul se întrunește în ședință publică atunci când deliberază și votează un proiect de act legislativ. În acest scop, fiecare sesiune a Consiliului

dezvoltare și state din Europa centrală și estică, sunt semnate Acorduri preferențiale de exceptare de la aplicarea tarifului vamal extern comun – G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.12.

³⁰⁷ Pentru detalii în această materie, a bugetului Uniunii, a se vedea Mircea Ștefan Minea, *Elemente de drept financiar internațional*, Editura Accent, Cluj Napoca, 2001, p.70 și urm.

³⁰⁸ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.128.

este divizată în două părți, consacrate deliberărilor privind actele legislative ale Uniunii, respectiv activităților fără caracter legislativ³⁰⁹.

Limitarea accesului liber poate fi făcută doar dacă un interes public sau privat o cere; de asemenea, un stat membru poate cere instituțiilor Uniunii să nu divulge documente provenind de la acel stat, fără acordul său prealabil. Orice limită impusă principiului liberului acces la informațiile publice este supusă însă controlului jurisdicțional al Tribunalului.

În ciuda existenței acestor prevederi legale, cazurile practice în care se solicită informații de interes public arată o “secretomanie” accentuată la nivelul instituțiilor Uniunii, puțin dispuse să devină transparente în activitatea lor și, prin aceasta, responsabile în fața opiniei publice europene³¹⁰.

Chestionar de evaluare:

1. Care este diferența între Consiliul European și Consiliu?
2. Ce rol are Comisia Europeană?
3. Care dintre instituțiile comunitare este considerată “gardianul tratatelor”?
4. În subordinea cărei instituții comunitare se află COREPER?
5. Care este rolul Consiliului European?
6. Care sunt limbile oficiale ale Uniunii Europene?
7. Descrieți rolul Curții de Conturi!
8. Descrieți modalitatea de desemnare și precizați numărul judecătorilor care intră în componența Curții de Justiție a Uniunii Europene!
9. Care este rolul avocaților generali?
10. Prezentați modalitatea de desemnare a parlamentarilor europeni!

Bibliografie obligatorie: Cornelia Lefter, „Fundamente ale dreptului comunitar instituțional”, Editura Economică, 2003; Fabian Gyula, „Drept instituțional comunitar”, Editura Sfera Juridica, 2006; Dacian Cosmin Dragoș, „Uniunea Europeană. Instituții. Mecanisme”, Editura C.H.Beck, 2007; Felician Cotea, „Drept comunitar european”, Editura Wolters Kluwer, 2009; Dan Vataman, „Drept instituțional al Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, 2010.

Bibliografie recomandată: Nicoleta Deaconu, *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, Editura Lumina Lex, 2001; Philippe Moreau Defarges, *Les Institutions européennes*, 6^e édition, Armand Colin, Paris, 2002, versiunea tradusă în limba română - Editura Armacord, Timișoara, 2002; Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, ediția a V-a, Editura Actami, București, 2000; Pascal Fontaine, *La construction européenne de 1945 à nos jours*, Edition du Seuil, 1996, în limba română la Editura Institutul European, Iași, 1998; Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ediția a III-a revăzută, Editura ALL BECK, 2001; Nicolae Păun, Adrian Ciprian Păun, *Istoria construcției europene*, vol I și II, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj Napoca, 2000; Alina Profiroiu, Marius Profiroiu, *Introducere în realitățile europene*, Editura Economică, 1999; *Documente de bază ale Comunității și Uniunii Europene*, Editura Polirom, 1999; Cornelia Lefter, *Fundamente ale dreptului comunitar instituțional*, Editura Economica, 2003.

³⁰⁹ T.U.E., art. 16, alin (8).

³¹⁰ A se vedea Tony Bunyan, *Secrecy and openness in the E.U.*, Kogan Page, London, 1999.

MODULUL III - ELEMENTE DE DREPT EUROPEAN

Scop: discutarea mijloacelor juridice pe care Uniunea Europeană și instituțiile sale le au la îndemână pentru realizarea obiectivelor propuse prin tratate; prezentarea ierarhiei actelor juridice ale Uniunii.

Obiective specifice:

- prezentarea principalelor abordări asupra încadrării teoretice a dreptului european;
- punctarea noțiunilor de drept european primar și derivat, instituțional și material;
- prezentarea principalelor deosebiri între dreptul internațional public și dreptul (comunitar) european, ca argumente pentru existența dreptului european ca ramură de drept de sine stătătoare;
- analizarea caracteristicilor dreptului european;
- prezentarea surselor derivate ale dreptului european – actele juridice ale Uniunii – regulamentul, directiva, decizia.

Deprinderi, competente: după parcurgerea acestui modul, participarea la activitățile asistate și soluționarea chestionarului de autoevaluare toți studenții ar trebui să poată:

- să definească noțiunile de drept european primar și derivat;
- să distingă între dreptul internațional public și dreptul european;
- să deosebească între diferitele tipuri de surse ale dreptului european;
- să definească noțiunile de regulament, decizie, directivă;
- să problematizeze asupra caracteristicilor dreptului european aplicate la diferite categorii de acte juridice ale Uniunii.

Cunoștințe care ar trebui reactualizate:

Pentru înțelegerea conceptelor propuse în cadrul acestui modul studentul ar trebui să reia noțiuni prezentate la disciplina drept administrativ: ramură de drept, izvor de drept, act normativ, act individual, contencios administrativ, aviz conform, aviz consultativ, aviz facultativ, acțiunea în anulare, excepția de ilegalitate, etc.

Schema logică a modului

- Drept european - primar
 - derivat
- Caracteristicile dreptului european - aplicabilitatea imediată
 - aplicabilitatea directă – efectul direct
 - supremația
- Sursele dreptului european – primare: tratate
 - derivate: regulamentul, directiva, decizia.

UNITATEA 1 – DREPTUL EUROPEAN. CONCEPT.

Dreptul european³¹¹ desemnează normele juridice care se aplică în ordinea juridică a Uniunii Europene, cuprinse în *tratatele institutive* ale Comunităților europene – Paris și Roma, în tratatele care au adus *modificări* tratatelor institutive – Tratatul de fuziune, Actul Unic European,

³¹¹ Dintre diferitele sintagme posibile – drept european, dreptul Uniunii Europene, dreptul aplicabil Comunităților Europene, drept comunitar european – ne vom opri la prima dintre ele, fiind vorba în definitiv de o convenție de limbaj asupra unor termeni similari ca înțeles. Trebuie să precizăm însă că, așa cum s-a observat în doctrină în contextul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, sintagma “drept comunitar european” este mai completă întrucât include și actele adoptate în sistemul Euratom, această comunitate nefiind desființată de Tratatul de la Lisabona.

Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa, Tratatul de la Lisabona precum și în *actele juridice* adoptate de instituțiile Uniunii – decizii, directive, regulamente, etc.³¹².

Dreptul comunitar reprezintă o ordine juridică nouă, autonomă față de ordinea juridică internațională, și totodată integrată în sistemul juridic al statelor membre (Jurisprudența Costa/Enel, 1964).

Dreptul european *primar* este considerat a fi format din cele trei tratate institutive și din tratatele modificatoare, în timp ce prin dreptul european *derivat* se înțeleg actele juridice, adoptate pe baza tratatelor comunitare. Într-un sens larg însă, în dreptul european pot fi încadrate și regulile nescrise aplicabile relațiilor comunitare, jurisprudența C.J.U.E. și principiile de drept comune statelor membre.

La început, primele norme juridice de drept comunitar au luat naștere ca urmare a voinței suverane a statelor membre, care, prin intermediul unor tratate internaționale clasice, au acceptat să renunțe la o parte din suveranitatea lor și să se supună deciziilor unor organe supranaționale. Ulterior, aceste organe cu caracter suprastatal au creat la rândul lor norme de drept comunitar, aplicabile la nivelul întregului spațiu comunitar. Noile state care s-au alăturat primelor șase au semnat tratate internaționale clasice de aderare la o organizație internațională, din acel moment intrând în spațiul de acțiune al dreptului comunitar derivat, al „acquis-ului comunitar”.

O altă clasificare a dreptului european distinge între *dreptul european instituțional* – normele juridice aplicabile organizării și funcționării instituțiilor comunitare, și *dreptul european material* – regulile aplicabile în anumite domenii, de exemplu libera circulație a persoanelor, concurența comercială, etc.

2. Dreptul european și dreptul internațional public. Distincție.

Constituirea inițială a dreptului comunitar exclusiv din norme juridice cuprinse în tratate internaționale clasice, face ca acesta să poată fi încadrat, formal, ramurii dreptului internațional public.

Cu toate acestea, dreptul european are anumite trăsături caracteristice care-l diferențiază de dreptul internațional public:

a) el este într-o mai mare măsură un drept „intern” al statelor membre, decât un drept „extern”, între aceste state.

Așa cum vom arăta în continuare, atât tratatele comunitare, cât și dreptul european derivat, fac parte din ordinea juridică a statelor membre, având chiar prioritate, în caz de neconcordanță, în fața normelor juridice interne, naționale.

Este adevărat că și alte tratate internaționale devin legislație internă prin ratificarea lor de către parlamentele naționale, însă în cazul dreptului european, normele europene devin parte a dreptului național prin simpla adoptare de către instituțiile Uniunii, fără a fi necesară receptarea lor prin acte normative interne.

b) în timp ce dreptul internațional public reglementează doar drepturile și obligațiile statelor în raporturile dintre ele, dreptul european reglează și raporturi juridice stabilite între persoane juridice sau/și persoane fizice, precum și între acestea și statele membre.

c) instrumentele dreptului internațional sunt tratatele internaționale, rodul voinței suverane a *statelor* semnatare; dreptul european conferă *instituțiilor* Uniunii puterea de a adopta norme juridice obligatorii, în conformitate cu interesul european, care se plasează așadar deasupra

³¹² Pentru alte definiții ale dreptului comunitar, a se vedea D. Mazilu, *op.cit.*, p.54, O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.200; V. Marcu, *op.cit.*, p.32. Pentru detalii privind dreptul comunitar, a se vedea David Vaughan, Aidan Robertson (editors), *Law of the European Union*, Richmond, 2003; Stephen Weatherhill, Paul Beaumont, *EU Law*, Penguin Books, 1999; John Peterson, Michael Shingleton (editors), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2001; Anthony Arnall, Alan Dashwood, Malcolm Ross, Derrick Wyatt, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2000; Paul Craig, Grainne De Burca, *EU Law*, 3rd edition, Oxford University Press, 2002.

intereselor naționale, ale statelor membre. Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat în deciziile sale faptul că instituțiile Uniunii create prin tratatele comunitare exercită drepturi suverane provenite de la statele membre, adoptând legislație în mod autonom, însă în limitele prevăzute de tratatele comunitare³¹³.

d) tratatele internaționale clasice care stau la baza organizațiilor internaționale nu se ocupă prea mult de latura jurisdicțională a funcționării organizației, în timp ce dreptul european reglementează mijloace de control jurisdicțional strict asupra gradului de respectare a normelor cuprinse în tratate sau adoptate de instituțiile Uniunii, în care rolul primordial îl are Curtea de Justiție.

Argumentele expuse mai sus ne duc la concluzia că dreptul european tinde să se apropie mai mult de un drept intern, național, decât de dreptul internațional clasic, fiind o construcție atipică, originală, și, până acum, destul de viabilă.

3. Caracterele dreptului european.

3.1. Precizări preliminare.

Dreptul european este format, așa cum am precizat mai sus, din normele juridice adoptate la nivel european care reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor Uniunii, precum și unele activități economice, în domenii în care statele membre ale Uniunii Europene și-au limitat suveranitatea națională.

Dreptul european, fiind, în mod direct (tratatele Uniunii / comunitare) sau indirect (actele juridice ale Uniunii) o creație a statelor membre, poate fi privit sub trei aspecte:

- a) este un drept *supranațional*;
- b) este un drept *distinct* de dreptul intern al statelor membre;
- c) în același timp el este un drept *integrat* în dreptul intern al statelor membre, în ordinea juridică națională.

Văzând aceste trăsături, putem afirma că dreptul european este în același timp un drept *propriu* fiecărui stat membru, dar și *comun* tuturor statelor membre. Afirmatia este deosebit de importantă, deoarece explică aplicarea directă și imediată a dreptului european în ordinea juridică a statelor membre.

În continuare vom trata caracterele dreptului european, rezultate din natura juridică specifică a acestuia, și anume aplicabilitatea imediată, aplicabilitatea directă, efectul direct și supremația sa față de dreptul intern al statelor membre. De asemenea, vom arăta ce implicații are principiul subsidiarității asupra mecanismului de adoptare a dreptului european.

3.2. Aplicabilitatea imediată a dreptului european.

Normele juridice de drept european sunt aplicabile imediat în ordinea juridică a statelor membre³¹⁴.

Pentru înțelegerea corectă a acestei caracteristici proprii dreptului european, trebuie să facem referire la cele două principii aplicabile relației între dreptul internațional rezultat din tratate și dreptul intern al statelor semnatare ale tratatului: principiul monist și principiul dualist³¹⁵.

Astfel, conform principiului *monist*, între ordinea juridică internațională și ordinea juridică națională există o continuitate, prin urmare tratatele internaționale se aplică imediat și direct în ordinea juridică națională, fără a fi necesară receptarea lor prin norme juridice interne. Norma juridică internațională își va păstra însă acest caracter în raport cu normele juridice naționale.

³¹³ Curtea Europeană de Justiție, decizia 6/64 Costa / Enel – a se vedea P. M. Defarges, *op.cit.*, p.63.

³¹⁴ A se vedea în acest sens, Decizia 106/77, *Simmenthal*, a Curții Europene de Justiție, în C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.189.

³¹⁵ A se vedea O. Manolache, *op.cit.*, p.52.

Principiul *dualist*, în schimb, presupune existența distinctă a celor două ordini juridice, internațională și națională, și necesitatea preluării tratatului internațional în norme juridice interne pentru a putea fi aplicat la nivel național. Tratatul devine astfel lege internă, având aceeași forță juridică, este „naționalizat”, și în această calitate va fi aplicat de organele statale. Consecința firească este că legile naționale posterioare vor putea modifica actul internațional devenit lege internă.

La nivelul Uniunii Europene a fost preferat principiul *monist*³¹⁶, deoarece cealaltă soluție ar fi afectat abordarea comunitară a integrării europene, ajungându-se la situația ca dreptul comunitar să aibă forță juridică diferită de la o țară la alta, în funcție de instrumentul juridic concret (lege, act administrativ, etc) prin care a fost receptat în dreptul intern.

Consacrat implicit în tratatele comunitare³¹⁷, principiul monist a fost recunoscut jurisprudențial de Curtea Europeană de Justiție, în deja celebra Decizie 6/64 *Costa c/ Enel*: „înstituind o Comunitate pe durată nelimitată, cu atribuții proprii și capacitate juridică proprie, statele și-au limitat, în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de norme juridice aplicabile lor și resortisanților lor”³¹⁸, iar „dreptul comunitar face parte integrantă din ordinea juridică aplicabilă pe teritoriul fiecărui stat membru”.

Impunerea principiului monist nu a fost însă facilă la nivelul tuturor statelor membre ale Uniunii Europene. Dacă state tradițional moniste, cum ar fi Franța, au dispoziții constituționale care exclud fără echivoc principiul dualist, altele, cum ar fi Italia și Germania, au înregistrat dificultăți de aliniere.

Astfel, Curtea Europeană de Justiție a fost obligată să precizeze în deciziile sale, cu referire specială la Italia, că receptarea tratatelor institutive în ordinea juridică internă prin norme naționale nu transformă normele de drept comunitar în norme de drept intern, ci rămân aplicabile ca atare³¹⁹, și, în altă cauză, că este interzisă preluarea conținutului normativ al regulamentelor în norme juridice interne, menite „să pună în executare” regulamentul, însă care, în fapt, modificau data de intrare în vigoare a acestuia³²⁰.

În concluzie, dreptul european este direct aplicabil în ordinea juridică a statelor membre *imediat* ce a fost adoptat, mai precis publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. El își păstrează însă caracterul de *drept european* față de normele juridice interne, naționale, și va fi aplicat ca atare de administrație și justiție. Această observație este necesară în vederea explicării, ulterior, a supremației dreptului european față de dreptul intern.

3.3. Aplicabilitatea directă a dreptului european.

Această trăsătură a dreptului european implică două aspecte³²¹:

a) în primul rând, la fel ca și aplicabilitatea imediată a dreptului european, această caracteristică trebuie înțeleasă prin raportare la principiul *monist* de receptare a normelor internaționale în dreptul intern. Astfel, odată adoptate la nivel european, normele juridice se aplică în mod direct și nemijlocit în ordinea juridică națională, a statelor membre, fără a fi necesară

³¹⁶ Principiul dualist este aplicat însă în continuare în relațiile dintre statele membre și alte state, din afara Uniunii Europene – a se vedea, în acest sens, C. Lefter, *op.cit.*, p. 54; C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.146.

³¹⁷ Art.177 și 189 din Tratatul C.E.E.

³¹⁸ A se vedea James A. Caporaso, *The European Union: dilemmas of regional integration*, Wesview Press, Colorado-Oxford, 2000, p.31.

³¹⁹ Ulterior, prin norme comunitare s-a precizat în mod explicit că, în cazul în care dreptul comunitar devine aplicabil printr-un act al Parlamentului național, nu înseamnă că el emană de la acel Parlament național. Cu alte cuvinte, ratificarea unui tratat comunitar de către Parlamentul național nu face ca acest tratat să devină lege internă, egală ca forță juridică cu celelalte legi interne, ci constituie doar o procedură necesară adeziunii statului respectiv la tratat.

³²⁰ Decizia 39/72, *Comisia c/Italia*.

³²¹ A se vedea și O. Manolache, *op.cit.*, p.56.

preluarea lor în norme juridice interne³²². De altfel, așa cum a precizat Curtea Europeană de Justiție, este chiar interzisă preluarea lor în norme interne.

Constatăm, așadar, că principiul monist stă la baza ambelor caracteristici ale dreptului european, aplicabilitatea imediată și cea directă. Care este diferența, prin urmare, între aceste două concepte ?

Diferența constă în aceea că prima trăsătură are în vedere raportul *temporal* între adoptarea dreptului european și nașterea obligației de respectare și aplicare a acestuia de către cei vizați, în timp ce a doua se referă la *conținutul* normativ al actelor juridice ale Uniunii (în sens larg) în raport cu cel al actelor normative naționale.

Jurisprudența relevantă pentru această caracteristică este aceeași Decizie *Costa c/ Enel* din 1964.

b) în al doilea rând, aplicabilitatea directă desemnează *efectul direct* al dreptului european, adică posibilitatea ca prin acesta să fie instituite obligații sau drepturi³²³ pentru toți subiecții ordinii juridice europene, nu numai pentru statele membre.

Câteva precizări sunt necesare pentru înțelegerea acestei sintagme.

În principiu, tratatele internaționale nu pot crea drepturi și obligații în mod direct în beneficiul sau în sarcina persoanelor fizice sau juridice din statele semnatare, ci doar a statelor, ele fiind singurele subiecte ale dreptului internațional clasic.

Această concepție a fost știrbită în mod evident prin crearea Curții Europene a Drepturilor Omului, în fața căreia se pot prezenta cu cereri particularii din statele semnatare a Convenției Europene a Drepturilor Omului.

„Lovitura de grație” dată acestui principiu clasic al dreptului internațional a venit însă din partea dreptului european, constituit pe principiul opus, al aplicabilității directe (efectului direct). În acest caz, excepția s-a transformat în regulă, iar statele membre au acceptat, prin semnarea tratatelor institutive, crearea de drepturi și obligații în mod direct, prin acte juridice derivate, pentru resortisanții lor.

Prin urmare, normele juridice europene sunt direct aplicabile în ordinea juridică a statelor membre (sau au efect direct), ele *putând crea drepturi și obligații concrete pentru resortisanții statului respectiv, drepturi și obligații opozabile administrației și justiției statale*.

Opozabilitatea normelor juridice ale Uniunii care beneficiază de efect direct poate fi *verticală* – în fața organelor Uniunii sau naționale, sau *orizontală* – în fața celorlalți particulari cu care cel interesat intră în raporturi juridice. Opozabilitatea se referă așadar la posibilitatea pe care o are cel interesat de a invoca dispozițiile normative în fața instanțelor judecătorești naționale, în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și în raporturile cu alte persoane fizice sau juridice.

Jurisprudențial, această trăsătură a dreptului european a fost consacrată prin decizia *Van Gend et Loos*, din 1962, în motivarea căreia Curtea Europeană de Justiție a reținut că instituirea prin tratatele comunitare a unei obligații de abținere în sarcina statelor membre, creează automat un drept corelativ în beneficiul resortisanților acestor state, care pot invoca această obligație de abținere atât în fața jurisdicțiilor naționale, cât și a celei comunitare. În concret, era vorba despre obligația statelor de a nu introduce între ele noi drepturi vamale sau de a le mări pe cele existente. Pentru a decide astfel, Curtea a argumentat cu *preambulul* Tratatului C.E.E., care se adresează nu numai statelor membre, ci și popoarelor acestora, și cu *natura specifică* a ordinii juridice comunitare, ai cărei subiecte sunt și persoanele fizice sau juridice, nu numai statele membre.

De asemenea, ea a fost reluată în Decizia *Franz Grad*, care, referindu-se la decizie ca act comunitar, arată că „în cazul în care autoritățile comunitare ar obliga un stat sau toate statele să adopte un anumit comportament, efectul util al acestui act ar fi diminuat dacă justițiabilii din statul

³²² P. M. Defarges, *op.cit.*, p.73.

³²³ În general, este vorba de drepturi, și nu de obligații, deoarece numai astfel persoana în cauză este interesată să invoce efectul direct al actului comunitar – a se vedea T.C. Hartley, *op.cit.*, p.187.

respectiv ar fi împiedicați să se prevaleze de el în justiție și jurisdicțiile naționale ar fi împiedicate să-l ia în considerare ca element al dreptului comunitar...”³²⁴.

Regula conform căreia dreptul european este direct aplicabil comportă și **excepții**.

Astfel, efectul direct poate fi limitat sau chiar declarat inaplicabil prin deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene în cazul unor norme juridice europene, și este vorba de acele norme care se referă doar la instituțiile Uniunii și la relațiile dintre ele – de exemplu obligația instituită în sarcina Consiliului U.E. de a acționa pe baza propunerii Comisiei europene. Particularii nu vor putea, prin urmare, să dea în judecată Consiliul U.E. pentru nerespectarea acestei obligații.

Excepțiile aparente nu sunt însă de neglijat.

Unele acte juridice ale Uniunii apar, prin natura lor, lipsite de efect direct, și în această categorie se încadrează *directivele*, acte prin excelență atipice, specifice dreptului european, și care presupun, așa cum vom arăta ulterior, măsuri naționale de aplicare³²⁵.

Aceasta ar fi concluzia care rezultă din interpretarea art.245 din Tratatul C.E.E., însă nu în acest fel a interpretat textul amintit Curtea Europeană de Justiție, care a considerat că, deși impun obligații numai statelor membre, resortisanții acestora pot invoca efectul direct vertical al unei directive, relativ la lipsa transpunerii ei sau la transpunerea ei defectuoasă prin norme naționale³²⁶. Se dă astfel prioritate imperativului aplicării unitare a directivelor în dreptul intern.

3.4. Supremația dreptului european.

Dreptul european este aplicabil cu prioritate în ordinea juridică națională a statelor membre, în raport cu dreptul intern al acestora.

„Prioritatea”³²⁷, „supremația” sau „superioritatea” dreptului european implică două aspecte:

a) prin legi (sau alte acte normative, evident) naționale posterioare nu pot fi modificate sau abrogate dispoziții normative ale Uniunii, orice astfel de lege fiind inaplicabilă;

b) normele juridice europene posterioare pot modifica sau face inaplicabile normele juridice naționale. Administrația și judecătorii naționali vor asigura corelarea necesară și vor lăsa inaplicabile, dacă este cazul, normele interne contrare dreptului european, fără a aștepta intervenția legiuitorului național de abrogare a acestora³²⁸.

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a jucat un rol covârșitor și în conturarea acestei trăsături a dreptului european, de referință fiind aceeași decizie *Costa c/ Enel*, dar și decizia *Simmenthal*, considerată a fi „o piatră de hotar în dezvoltarea principiului priorității”³²⁹.

Astfel, Curtea constituțională italiană a considerat aplicabilă o lege internă posterioară Tratatului C.E.E., care conținea dispoziții contrare acestuia. Sesizată în legătură cu această interpretare „dualistă”, Curtea Europeană de Justiție a formulat prin decizia citată teza comunitară a raportului existent între dreptul comunitar și dreptul național al statelor membre, argumentându-și poziția cu inadmisibilitatea aplicării diferențiate și discriminatorie a dreptului comunitar de la un stat membru la altul, precum și cu natura juridică specifică a dreptului comunitar, de drept integrat ordinii juridice naționale.

Având în vedere această jurisprudență, doctrina europeană consideră că supremația dreptului european este o „condiție esențială” a existenței acestuia, și că ea poate fi invocată atât în fața justiției comunitare, cât și în fața justiției naționale³³⁰.

³²⁴ G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.93; J. Rideau, *op.cit.*, p.151.

³²⁵ A se vedea C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.147.

³²⁶ *Ibidem*, p.140; P. M. Defarges, *op.cit.*, p.74; M.Dauses, *op.cit.*, p.58.

³²⁷ A se vedea Fabriciu Gyula, *Primordialitatea dreptului Uniunii Europene față de dreptul național al statelor membre din perspectiva statelor care vor să adere la această uniune*, în “Dreptul” nr.3/1996, p.3 și urm, și, mai recent, studiul prof. Manfred Dausen, *Prioritatea dreptului comunitar european în raport cu dreptul intern al statelor membre ale Uniunii Europene*, în “Dreptul” nr.6/2003, p.47 și urm.

³²⁸ A se vedea G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.49; C. Lefter, *op.cit.*, p.64; C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.6144.

³²⁹ M.Dauses, *op.cit.*, p.50.

3.5. Competențele *explicite* și competențele *implicite* ale Uniunii Europene. Competențele *exclusive*, competențele *partajate* și competențele *rezervate*.

Competențele *explicite* sunt cele prevăzute în mod clar în tratate, „conferite prin tratate”. În exercitarea acestor competențe, instituțiile Uniunii pot adopta acte juridice pentru realizarea obiectivelor propuse.

Dimpotrivă, competențele *subînțelese sau implicite* rezultă din interpretarea finalităților a tratatelor, din faptul stabilirii de către tratate a unor *obiective* de atins, fără a se specifica în mod expres mijloacele de atingere a acestora și instituțiile care sunt responsabile cu realizarea lor³³¹. Obiectivele trebuie atinse prin acțiunea europeană, prin urmare în acest fel sunt date instituțiilor puteri discreționare în alegerea măsurilor necesare pentru ducerea la îndeplinire a obiectivelor prevăzute în tratatele comunitare³³². Regula este că, prin decizia Consiliului, cu unanimitate, la propunerea Comisiei și cu acordul Parlamentului European se adoptă măsurile corespunzătoare, asupra măsurilor respective aplicându-se o procedură legislativă specială.

Competențele *exclusive* sunt acele atribuții transferate de statele membre Comunităților Europene / Uniunii Europene în mod definitiv, și este vorba de uniunea vamală, politica privind concurența, politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro, politica comercială comună și de politica de conservare a resurselor maritime. În aceste domenii, statele membre nu mai au drept de legiferare, ci doar de aplicare a măsurilor dispuse prin acte juridice ale Uniunii³³³.

Competențele *partajate* de Uniune cu statele membre reprezintă majoritatea competențelor, în aceste domenii fiind posibilă fie intervenția Uniunii, fie cea a statelor membre, cu respectarea principiului subsidiarității. Astfel de competențe reprezintă piața internă, politica socială (aspectele definite de tratate), coeziunea economică, socială și teritorială, agricultura și pescuitul, mediul, protecția consumatorului, transporturile, rețele transeuropene, energia, spațiul de libertate, securitate și justiție, obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică³³⁴.

Competențele *naționale rezervate*, aparțin în continuare doar statelor membre (de exemplu, fiscalitatea directă), însă acestea trebuie să respecte supremația dreptului european în exercitarea lor.

3.6. Principiul subsidiarității în adoptarea actelor juridice ale Uniunii.

Legitimitatea democratică scăzută a instituțiilor Uniunii și drepturile tot mai extinse ale acestora în adoptarea legislației aplicabile statelor membre au dus la preluarea în dreptul comunitar a principiului subsidiarității³³⁵, menit să dea un sentiment de siguranță europenilor care începeau să se teamă de „birocrăția de la Bruxelles”.

Principiul subsidiarității guvernează repartitia competențelor între Uniune și statele membre.

³³⁰ G. Isaac, *op.cit.*, p.178; o anumită rezistență a Curților constituționale în fața principiului supremației dreptului comunitar s-a înregistrat și în Germania și Franța – a se vedea, pentru detalii, G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.49 și urm.

³³¹ T.C. Hartley, *op.cit.*, p.102.

³³² G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.72; J. Rideau, *op.cit.*, p.475.

³³³ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.104; O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.107; O. Manolache, *op.cit.*, p.69.

³³⁴ T.F.U.E., art. 4.

³³⁵ Principiul are o istorie îndelungată, fiind promovat de nume ilustre ca Aristotel, Proudhon, Toma de Aquino, John Locke. Esența acestui principiu este considerarea grupărilor vaste, încheiate, ca niște puncte de sprijin, care intervin doar pentru a ajuta eșaloanele inferioare ale organizării sociale și doar atunci când activitățile acestor grupări de nivel superior sunt mai eficiente decât cele ale nivelurilor inferioare. Pentru detalii privind principiul subsidiarității, a se vedea O. Bibere, *op.cit.*, p.172; Michel Belanger, Jean Claude Gautron, Loïc Grard, Jöel Andriantsimbazovina, *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, L.G.D.J., 2001, p.65; Raluca Velișcu, *Principiul subsidiarității în dreptul comunitar*, în „Revista Transilvană de Științe Administrative”, nr.1/2004.

Conform acestui principiu, prevăzut inițial de Tratatul de la Maastricht³³⁶, Uniunea acționează în limitele competențelor ce-i sunt conferite prin tratat; în domeniile ce nu țin de competența sa exclusivă, Uniunea nu intervine decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii în cauză nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre și pot, deci, din cauza dimensiunilor sau efectelor acțiunii în cauză, să fie realizate la nivelul Uniunii. Acțiunea Uniunii nu va depăși, în conținut și formă, ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor tratatelor.

Textul tratatului introduce două concepte: *subsidiaritatea* și *proporționalitatea*.

Subsidiaritatea vizează nivelul care este chemat să acționeze în vederea realizării anumitor obiective, în timp ce proporționalitatea se referă la intensitatea acțiunii raportată la necesitățile obiectivului de atins. Principiul proporționalității are prin urmare ca obiectiv restrângerea „cantitativă” a acțiunii Uniunii, la ceea ce este strict necesar.

Subsidiaritatea intră în discuție numai în ceea ce privește competențele partajate între Uniune și statele membre, nu și în cazul celor exclusiv acordate Uniunii, respectiv celor care au rămas în competența statelor membre³³⁷.

Tendința de a reglementa totul de la Bruxelles are însă multe explicații, și nu poate fi stopată ușor. Astfel, integrarea europeană presupune reglementarea uniformă a domeniilor sensibile, cum ar fi comerțul, agricultura, industria, pentru a asigura o concurență echitabilă pe teritoriul Uniunii;³³⁸ se remarcă dorința Comisiei Europene de a se transforma într-un adevărat guvern european și frustrarea Parlamentului European că nu este un parlament veritabil; în sfârșit, există tentația statelor membre de a lăsa legiferarea multor domenii în seama instituțiilor Uniunii, în așa fel încât aplicarea legislației să fie și ea unitară.

Toți acești factori îngreunează și fac mai complexe textele actelor juridice ale Uniunii, făcând de multe ori inaplicabil principiul subsidiarității.

Rămâne nesoluționată, în acest context, și întrebarea dacă Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă sau nu să se pronunțe asupra încălcării prin norme juridice ale Uniunii a principiului subsidiarității, deoarece Curtea s-a dovedit destul de reticentă în a-și asuma acest rol³³⁹.

4. Sursele (izvoarele) dreptului european

4.1. Prezentare generală.

Prin *sursă* a dreptului european înțelegem forma juridică de transpunere a normelor juridice, a regulilor ce guvernează conduita subiecților de drept ce participă la raporturile juridice comunitare.

Sursele dreptului comunitar european pot fi clasificate în:

a) surse primare:

- tratatele institutive ale Comunităților europene, semnate la Paris și Roma, cu protocoalele și convențiile anexate lor.
- tratatele ce au modificat tratatele institutive – Tratatul privind fuziunea executivelor, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa, Tratatul de la Lisabona, de asemenea cu anexele acestora.
- tratatele de adeziune a noilor membri.

³³⁶ Principiul a fost introdus pentru prima dată în dreptul comunitar prin Actul Unic European, însă numai în domeniul politicii mediului înconjurător.

³³⁷ T.C. Hartley, *op.cit.*, p.112.

³³⁸ Rămân de competență exclusivă a statelor domenii cum ar fi serviciile de sănătate publică, cultura, educația.

³³⁹ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.81.

- alte tratate, cum ar fi Actul privind alegerile directe în Parlamentul european, Actul de exceptare privind Groenlanda, tratatele bugetare³⁴⁰.
- b) surse derivate: regulamentele, directivele și deciziile adoptate de instituțiile europene.
- c) sunt considerate surse ale dreptului comunitar european și principiile generale de drept aplicabile în sistemele judiciare din statele membre³⁴¹, precum și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, pentru drepturile fundamentale individuale³⁴².
- d) jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene se constituie, de asemenea, într-un izvor important de drept european³⁴³, unele decizii ale acestei instanțe configurând modul corect de interpretare a unor dispoziții din tratate sau din actele juridice ale Uniunii. Sunt celebre deja deciziile Costa c/Enel, Van Gend et Loos (principiul efectului direct al dreptului european).
- e) acordurile internaționale încheiate de Uniunea Europeană sunt surse ale dreptului european, în măsura în care instituie anumite obligații sau conferă drepturi instituțiilor Uniunii, statelor membre sau resortisanților acestora.
- f) în fine, ultima categorie de izvoare ale dreptului european o constituie regulamentele de ordine interioară, actele interinstituționale, declarațiile și rezoluțiile instituțiilor Uniunii, considerate ca fiind „surse complementare” ale dreptului european de către doctrină³⁴⁴.

4.2. Sursele primare (originare) ale dreptului comunitar european: tratatele comunitare.

Doctrina de specialitate consideră ca făcând parte din dreptul comunitar european primar sau originar tratatele institutive, tratatele modificatoare și tratatele de aderare a noilor membri³⁴⁵, precum și alte tratate importante în ansamblul „corpus”-ului constituțional al Uniunii Europene³⁴⁶. Aceste izvoare primare au forță juridică superioară tuturor celorlalte izvoare comunitare și prezumție absolută de legalitate.

Tratatele institutive (C.E.C.O., C.E.E. și Euratom) sunt construite pe baze diferite, pentru a servi unor scopuri diferite, însă totodată ele alcătuiesc un ansamblu unitar și integrat. Metodele de integrare preconizate de cele trei tratate sunt, de asemenea, diferite.

Astfel, Tratatele C.E.C.O. și Euratom sunt tratate având ca scop *integrarea sectorială* a economiei statelor membre, metoda utilizată în acest scop fiind, prin urmare, aceea a *tratatului-lege*, care reglementează în detaliu și cu caracter exhaustiv relațiile ce se stabilesc între diferite entități naționale sau comunitare în legătură cu piața cărbunelui și oțelului, respectiv a energiei atomice.

Dimpotrivă, Tratatul C.E.E. a stabilit anumite obiective ce trebuiau atinse de statele membre în vederea realizării pieței unice europene și uniunii vamale, lăsând în sarcina acestora alegerea modalităților concrete de realizare a obiectivelor; din acest motiv, el este considerat un *tratat cadru, tratat de procedură*.

El are ca obiect întreaga economie a statelor membre, nu doar segmente ale acesteia, prin aceasta deosebindu-se din nou, fundamental, de celelalte două tratate institutive, ce au adoptat abordarea sectorială.

Mai mult, tot din același motiv, Tratatul C.E.E. se află în poziție de *lege generală* față de celelalte două tratate, care reglementează sectoare determinate ale economiei, prin urmare el se aplică, în principiu, și sectoarelor cărbunelui și oțelului, respectiv energiei atomice; dacă se pune

³⁴⁰ O. Manolache, *op.cit.*, p.18.

³⁴¹ D. Mazilu, *op.cit.*, p.78; O. Ținca, *Drept comunitar general, op.cit.*, p.204; V. Marcu, *op.cit.*, p.106.

³⁴² În urma Conferinței interguvernamentale de la Nisa, din 2000, s-a adoptat și Carta drepturilor fundamentale din Uniunea Europeană.

³⁴³ C. Leicu, *op.cit.*, p.50

³⁴⁴ A se vedea C. Lefter, *op.cit.*, p.51.

³⁴⁵ A se vedea R. Munteanu, *op.cit.*, p.274; C. Lefter, *op.cit.*, p.51.

³⁴⁶ O. Manolache, *op.cit.*, p.18.

însă problema contradicției între dispozițiile Tratatului C.E.E. și dispozițiile C.E.C.O. sau EURATOM, cele din urmă prevalează.

Fiecare tratat are o *structură tehnico-legislativă* formată din preambul, clauze introductive, clauze instituționale, clauze materiale, și clauze finale.

În *preambul* sunt specificate motivele de ordin politic ce au stat la baza hotărârii statelor membre de a crea respectiva Comunitate Europeană și scopurile, obiectivele Comunității (spre exemplu, piața unică, libera circulație a persoanelor, a capitalurilor, politica agricolă comună, etc.). Nu există o ierarhie a obiectivelor Comunităților Europene, toate fiind la fel de importante, prin urmare instituțiile comunitare nu se pot „ascunde” în spatele nereușitei de a duce la îndeplinire un obiectiv comunitar, pentru a întârzia adoptarea măsurilor necesare îndeplinirii unui alt obiectiv comunitar.

Dispozițiile introductive prefigurează acțiunile ce trebuie întreprinse de statele membre în vederea realizării obiectivului sau obiectivelor Comunității.

Clauzele instituționale vizează organizarea și funcționarea ansamblului instituțional, finanțarea comunităților și statutul funcționarilor publici.

Clauzele materiale impun obligații și conferă drepturi diferitelor subiecte de drept implicate în realizarea obiectivelor comunitare, reglementând în același timp acțiunea sau inacțiunea acestora. Așa cum am mai precizat, și aici tratatele procedează diferit, cele două tratate sectoriale fiind mai explicate în reglementări, în timp ce Tratatul C.E.E. fixează de regulă obiectivele de atins, nu și mijloacele pentru aceasta.

În fine, *clauzele finale* cuprind dispoziții privind ratificarea tratatelor institutive, intrarea lor în vigoare, și condițiile în care poate fi realizată revizuirea acestora. Depozitarele tratatelor institutive, adică statele care păstrează originalul acestor tratate, sunt Franța, respectiv Italia, statele pe teritoriul cărora s-au semnat tratatele.

4.3. Sursele derivate ale dreptului european: actele juridice ale Uniunii.

4.3.1. Actele juridice ale Uniunii. Noțiune.

Prin act juridic al Uniunii Europene, în sens larg, înțelegem orice manifestare de voință provenită de la instituțiile Uniunii. În sens restrâns însă, în această categorie sunt incluse numai manifestările de voință realizate în scopul producerii de efecte juridice în spațiul european, în sensul conferirii unor drepturi sau a impunerii unor obligații.

Actele juridice ale Uniunii trebuie să fie conforme cu izvoarele primare ale dreptului european și cu principiile de drept european.

Actele juridice ale Uniunii poartă diferite denumiri, și iau diferite forme: în sistemul T.F.U.E și EURATOM, Consiliul, Parlamentul European și Comisia Europeană adoptă regulamente, decizii și directive obligatorii, respectiv recomandări și avize fără caracter obligatoriu; în sistemul C.E.C.O., pe de altă parte, Comisia Europeană emitea decizii (normative sau individuale) și recomandări obligatorii, în timp ce opiniile nu sunt obligatorii.

Esențial în definirea unui act juridic al Uniunii nu este denumirea dată acestuia, ci conținutul său, de aceea, în caz de litigiu, calificarea unui act este făcută de Curtea de Justiție a Uniunii Europene luând în calcul obiectul și conținutul actului, nu forma acestuia.

4.3.2. Regulamentul.

În conformitate cu Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene³⁴⁷, regulamentul are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale, este direct aplicabil în toate statele membre, și forța sa juridică este superioară celei de care beneficiază actele normative interne³⁴⁸.

³⁴⁷ Art.288 din T.F.U.E.

³⁴⁸ P. M. Defarges, *op.cit.*, p.73; J. Rideau, *op.cit.*, p.147; D. Mazilu, *op.cit.*, p.74..

- *Aplicabilitatea generală* desemnează trăsătura caracteristică a regulamentului de a fi formulat în abstract, în vederea aplicării sale la un număr nedeterminat de persoane, fiind corespondentul actului normativ din dreptul intern al statelor membre³⁴⁹.

De aceea, regulamentul va fi, prin definiție, aplicabil în mod repetat, unor situații descrise în mod obiectiv în conținutul său.

Este regulament, de exemplu, actul juridic al Uniunii prin care sunt regularizate prețurile unei categorii de produse, sau prin care se impun anumite obligații producătorilor de automobile din Uniune.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene are menirea de a interpreta în mod adecvat conținutul unui regulament, și de a valida calificarea ca atare a acestui act juridic; cu alte cuvinte, nu denumirea dată unui act juridic al Uniunii este esențială, ci natura sa, ce rezultă din conținutul său. Prin urmare, un regulament care conține decizii individuale va fi considerat ca regulament numai în partea sa normativă, excluzând deciziile individuale.

- *Obligativitatea regulamentului în întregul său* este o caracteristică a acestuia menită să-l diferențieze de directivă, care este obligatorie numai în ceea ce privește rezultatul de obținut, nu și în privința mijloacelor de realizare a acestuia.

Statele membre nu pot aplica de o manieră selectivă și incompletă un regulament, chiar dacă acesta a fost emis în considerarea unei situații specifice unei anumite zone din spațiul european, deoarece regulamentul pătrunde cu aceeași forță juridică în toate sistemele de drept naționale, concomitent. Prin urmare, chiar dacă el a fost emis pentru o situație existentă la un moment dat într-un stat, aplicarea sa se extinde la toate situațiile similare ce vor apărea, în timp, în oricare din statele membre.

- *Aplicabilitatea directă* a regulamentului, cea de-a treia trăsătură caracteristică a acestui act juridic al Uniunii, se referă la două aspecte:

- a) aplicarea sa în dreptul intern al statelor membre se face direct, fără a fi receptat prin norme naționale. Este interzisă preluarea dispozițiilor regulamentului în norme juridice interne, deoarece în acest fel aplicarea regulamentului nu ar fi uniformă în toate statele membre, actele normative interne având forță juridică diferită de la un sistem de drept la altul.

- b) regulamentul are *efect direct*, adică este susceptibil de a conferi drepturi și de a impune obligații celor vizați prin dispozițiile sale, drepturi și obligații ce pot fi invocate de cei interesați în fața jurisdicțiilor naționale sau europene, și de care acestea vor ține seama.

Prin urmare, nu numai beneficiarul actului îl poate invoca în instanță, ci și un terț, care se prevalează de el pentru a susține existența unei obligații în sarcina destinatarului actului.

De asemenea, în cazul în care regulamentul instituie o obligație pentru un stat membru, acestei obligații îi corespunde dreptul corelativ al resortisanților statului de a se prevala de obligația respectivă în fața jurisdicțiilor naționale sau europene, și de a obține obligarea statului la respectarea ei deplină.

În fine, din jurisprudența CJUE se desprinde ideea că efectul direct al unui regulament destinat statelor se produce și pentru resortisanții acestuia, în momentul în care intră în sfera lui de aplicare; astfel, obligația de a remunera echitabil munca egală prestată de femei și de bărbați se impune nu numai angajatorilor publici, ci și celor privați din statele membre, chiar dacă destinatarele regulamentului ce reglementează acest aspect sunt statele membre, deci angajatorii publici³⁵⁰.

- *Supremația regulamentului față de actele normative interne*: statele membre nu pot adopta măsuri naționale care să fie contrare regulamentului sau să deroge de la acesta, cu excepția cazului când chiar regulamentul prevede această posibilitate. Este vorba de aplicarea în concret a principiului supremației dreptului european, de care am amintit mai sus în cadrul acestui capitol.

³⁴⁹ A se vedea și C. Lefter, *op.cit.*, p.37; G. Ferréol (coord), *op.cit.*, p.73.

³⁵⁰ Decizia 43/75, Drefrenne c/ Sabena, *apud* C. Lefter, *op.cit.*, p.40.

4.3.3. Directiva.

Act specific al Uniunii, directiva este obligatorie pentru statele membre în privința rezultatului ce trebuie atins, lăsând organelor statale alegerea *mijloacelor* și a *forme* de realizare efectivă.

Directivile se emit în sistemul T.F.U.E. și sunt adresate numai statelor membre, prin urmare numai acestora le pot fi impuse obligații; directiva poate fi normativă sau individuală³⁵¹.

● *Obligativitatea directivei.* Directiva fixează doar cadrul, pe care fiecare din statele membre trebuie să-l aplice prin mijloace naționale (legi, acte administrative), într-un anumit termen, expres prevăzut în cadrul ei.

Uneori însă, pentru a se asigura că directiva va fi implementată în conformitate cu interesul Uniunii, instituțiile sale aduc limitări libertății statelor de a alege forma sau mijlocul concret de implementare a directivei, stabilind direct anumite măsuri de implementare obligatorii a fi luate. Alteori, este suficientă stabilirea obiectivului de atins – libera circulație a persoanelor, de exemplu, pentru ca acțiunea de executare să fie, într-un fel, orientată³⁵².

Metodele și formele de implementare a directivei trebuie alese întotdeauna în așa fel încât să asigure efectivă implementare a directivei și funcționarea acesteia.

Implementarea directivei nu echivalează cu *receptarea* dreptului european în norme naționale, ci trebuie făcută distincție între directivă și măsurile de executare a acesteia, numai ultimele fiind cuprinse în norme naționale.

● *Aplicabilitatea directă* a directivei constituie o problemă discutabilă, ce a stat în atenția doctrinei și jurisprudenței europene.

Din tratat reiese, printr-o interpretare *per a contrario*, că doar regulamentul are aplicabilitate directă, nu și directiva.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a consacrat însă, prin deciziile sale, concepția contrară, recunoscând aplicabilitatea directă a directivelor: fiind texte obligatorii, particularii au dreptul să le invoce în fața jurisdicției naționale sau europene. Intervenția Curții a fost determinată de întârzierea cu care statele implementau directivele³⁵³.

Condițiile necesare pentru ca directiva să aibă efect direct sunt următoarele:

- a) conținutul directivei să fie precis formulat și necondiționat,
- b) invocarea directivei se poate face numai ca modalitate de sancționare a netranspunerii ei sau a transpunerii ei defectuoase în norme naționale de către statul membru.

Cu toată hotărârea instanței judiciare europene de a tranșa problema, paradoxurile rămân:

- dacă statul aplică directiva prin norme naționale, aceste norme vor constitui obiectul acțiunilor în justiție exercitate de particularii vătămați, pe când dacă directiva nu este implementată sau este implementată defectuos, particularii se vor prevala de dispozițiile acesteia din urmă;

- conceptul de aplicabilitate directă a directivelor nu este compatibil cu existența acțiunii în obligarea statelor la executarea lor³⁵⁴.

- argumentul folosit pentru formularea poziției jurisprudențiale este acela că aplicabilitatea directă se manifestă prin intermediul măsurilor de aplicare, dar aparține directivei, nu acestora.

Aplicabilitatea directă a directivelor, chiar și în condițiile impuse jurisprudențial de Curtea de Justiție, nu este completă, deoarece directivele ce sunt adresate statelor nu pot avea efect direct *orizontal*, adică nu pot fi invocate în raporturile dintre particulari, ci doar efect direct *vertical*, în relația cu statul membru³⁵⁵.

³⁵¹ O. Bibere, *op.cit.*, p.165.

³⁵² P. M. Defarges, *op.cit.*, p.74

³⁵³ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.140; P. M. Defarges, *op.cit.*, p.74.

³⁵⁴ A se vedea, în acest sens, P. M. Defarges, *op.cit.*, p.78.

³⁵⁵ Decizia Marshall, 1986 – C. Lefter, *op.cit.*, p.61; C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.151; O. Manolache, *op.cit.*, p.135.

Concluzionând, dacă în cazul regulamentului efectul direct este ușor de demonstrat, în cazul directivelor situația trebuie analizată de la caz la caz. De asemenea, efectul direct vertical nu este însoțit întotdeauna și de efectul direct orizontal.

Cât despre celălalt aspect al aplicabilității directe – lipsa unei măsuri de receptare internă – este admis că directiva nu este receptată prin dispoziții legale sau reglementare interne, ci este doar aplicată prin astfel de mijloace.

- *Aplicabilitatea imediată a directivelor* comportă aceleași discuții ca și aplicabilitatea directă a acestora, în partea referitoare la lipsa unor măsuri de receptare a directivei în dreptul intern al statului membru, prin urmare nu mai revenim.

- *Supremația directivelor în fața dreptului național* a fost confirmată prin deciziile Curții Europene de Justiție, în sensul existenței unei obligații pentru administrația și justiția statelor membre de a interpreta legislația națională în conformitate cu dispozițiile directivelor, după intrarea lor în vigoare.

4.3.4. Decizia.

Deciziile reprezintă acte juridice cu caracter obligatoriu, cu aplicare generală sau cu un destinatar specific. Conform TFUE, decizia este obligatorie în toate elementele sale. Ca și regulamentul, aceasta nu poate fi aplicată incomplet, selectiv sau parțial.

Decizia cu destinatar specific este obligatorie în întregul ei pentru toți destinatarii, indiferent dacă aceștia sunt state, persoane juridice sau persoane fizice³⁵⁶. Suntem în prezența unui act juridic al Uniunii cu caracter individual, prin care instituțiile Uniunii reglementează situații concrete, determinate, și care se aplică unor subiecte, de asemenea, determinate. Prin decizie se pot impune obligații, se pot autoriza acțiuni, se poate refuza inițierea unei acțiuni în justiția europeană, sau se pot da explicații referitor la o altă decizie.

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, deciziile nu trebuie neapărat să mai specifice destinatarul. Art. 288 al TFUE clarifică faptul că o *decizie poate specifica destinatarul*, în timp ce vechiul art. 249 din TCE făcea referire doar la *deciziile care specifică destinatarul*.

- *Decizia este obligatorie în întregime*, din acest punct de vedere asemănându-se cu regulamentul, însă îndepărtându-se de directivă.

- *Decizia are aplicabilitate imediată și directă*. Această trăsătură a deciziei se regăsește în toate componentele sale:

- a) decizia se integrează în dreptul intern din momentul adoptării ei,
- b) fără a fi necesare măsuri naționale de receptare, și
- c) are efect direct în persoana destinatarilor ei și a terților care se pot prevala de ea (pentru decizii cu destinatar specific) sau pentru orice parte interesată (în cazul deciziilor fără destinatar).

4.3.5. Recomandările și avizele.

Recomandarea este un act juridic al Uniunii cu caracter neobligatoriu, și este utilizată pentru a sugera anumite acțiuni sau inacțiuni statelor membre. Deși nu are efecte juridice, ea poate fi folosită de judecătorul european sau național pentru interpretarea unor dispoziții din actele obligatorii, sau din legislația națională.

Avizul este o simplă opinie emisă de instituția Uniunii, pentru a-și face cunoscut punctul de vedere în legătură cu anumite aspecte concrete. Avizele pot fi emise din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau juridice interesate, a statului membru sau a altor instituții comunitare, și nu produc efecte juridice.

4.3.6. Actele europene „nenumite”.

Sunt considerate a fi surse ale dreptului european și regulamentele de ordine interioară adoptate de instituțiile Uniunii, declarațiile interinstituționale prin care se precizează înțelesul

³⁵⁶ W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.238; J. Rideau, *op.cit.*, p.156.

anumitor noțiuni sau concepte folosite în actele juridice ale Uniunii (de exemplu, cheltuielile obligatorii), alte declarații sau programe de acțiune fără forță juridică³⁵⁷.

Sursele de acest fel nu pot interveni în domeniile rezervate prin tratate reglementării prin acte juridice, iar Curtea de Justiție are dreptul de a interpreta astfel de surse în așa fel încât să determine adevărata lor natură juridică, fiind inadmisibilă disimularea unui act juridic al Uniunii într-o declarație sau rezoluție prezumată a fi fără efecte juridice. În această situație, Curtea va considera declarația sau rezoluția ca fiind de fapt act juridic al Uniunii, și se va declara competentă să se pronunțe asupra legalității sale.

4.3.7. Importanța distincției între actele juridice ale Uniunii, din perspectiva contenciosului european.

a) Prin aceea că are caracter general, impersonal, specific actului normativ, *regulamentul* se deosebește esențial de *decizie*, care are caracter individual.

Această distincție are relevanță în planul contenciosului european: persoanele fizice sau juridice (desemnate cu un termen generic „particularii”) nu pot intenta în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene acțiuni contra regulamentelor, ci doar contra deciziilor. Explicația rezidă în imposibilitatea justificării existenței unui interes direct și personal în cadrul acestor acțiuni.

Dimpotrivă, atunci când o decizie este inclusă într-un regulament, în sensul că unele prevederi din regulament privesc în mod direct anumite persoane determinate, decizia respectivă poate fi atacată, separat, în fața instanței de judecată europene. Prin promovarea acestei jurisprudențe, Curtea de Justiție a încercat să descurajeze instituțiile Uniunii în încercarea lor de a „masca” deciziile individuale în regulamente, pentru a le face astfel inatacabile cu acțiune directă în contenciosul european.

b) *recomandările* și *avizele* sunt acte fără caracter obligatoriu, ele nu produc efecte juridice, prin urmare nu sunt susceptibile a fi atacate pe calea unei acțiuni directe în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.

c) *regulamentele* pot fi atacate de către particulari cu acțiune directă numai dacă au fost emise cu exces de putere.

d) *directivele* pot fi contestate direct de către state, însă nu și de către particulari, atunci când destinatari sunt statele.

Trebuie precizat că textele tratatelor nu fac distincție între forța juridică a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, prin urmare nu există o ierarhie între actele juridice ale Uniunii³⁵⁸. Nu se poate spune cu precizie care regulament are caracter de „lege” și care de „act administrativ”.

Singura precizare o găsim în Regulamentul de funcționare al Consiliului U.E., unde se arată că acesta acționează în calitate de legislator atunci când adoptă norme juridice obligatorii pentru statele membre sau pe teritoriul acestora, sub formă de regulamente, decizii cadru sau directive. Construcția pretoriană are, însă, un caracter imprecis și este susceptibilă de numeroase controverse.

4.3.8. Forme procedurale cerute de tratate pentru adoptarea actelor juridice ale Uniunii.

a) Forme procedurale **anterioare** adoptării actului juridic: avize, propuneri, solicitate de tratate și fără de care actul juridic al Uniunii este anulabil de către Curtea Europeană de Justiție. O astfel de formă procedurală anterioară este, spre exemplu, propunerea Comisiei Europene, necesară pentru adoptarea actului juridic de către Consiliu sau de către Consiliu și Parlament, prin procedura legislativă ordinară.

b) Forme procedurale **concomitente** adoptării actului juridic al Uniunii: motivarea faptică și juridică a actului.

³⁵⁷ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.124; J. Rideau, *op.cit.*, p.159.

³⁵⁸ În ansamblul dreptului comunitar, ierarhia normelor juridice este însă evidentă: tratatele comunitare, principiile de drept, acordurile internaționale, actele comunitare – a se vedea V. Marcu, *op.cit.*, p.118.

Motivarea poate fi cuprinsă și într-un act anterior, și trebuie să fie clară, să nu lase loc la interpretări³⁵⁹. În lipsa motivării sau în cazul motivării insuficiente, actul este anulabil. În aprecierea suficienței motivării trebuie avut în vedere caracterul normativ sau individual al actului, fiind acceptat că actele individuale necesită o motivare mai detaliată³⁶⁰.

c) Forme procedurale *posterioare* adoptării actului juridic: publicarea și comunicarea actelor juridice.

Regulamentele se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, fiind acte normative formulate în abstract și aplicabile în mod repetat, și intră în vigoare în 20 de zile de la această dată, dacă prin dispozițiile sale nu a fost prevăzut un alt termen.

Deciziile și directivele se comunică persoanelor interesate, respectiv statelor membre, și se publică în același Jurnal Oficial, producând efecte juridice de la data notificării. Publicarea în Jurnalul Oficial este necesară pentru ca terții să ia cunoștință de actul juridic³⁶¹.

4.3.9. Executarea actelor juridice care impun obligații pecuniare.

În cazul în care actul juridic impune anumite obligații pecuniare unor persoane fizice sau juridice, cum ar fi amenzile, penalitățile, etc, pentru executarea acestor obligații sunt aplicabile regulile procedurale interne ale statului membru.

Responsabile cu emiterea „ordinului” care declanșează procedura națională de executare sunt însă autorități diferite, de la stat la stat: Ministerul de externe, Ministerul justiției, Grefierul șef al Curții de apel, Curtea Supremă sau Primul Ministru, etc³⁶².

4.3.10. Actele juridice în sistemul special al C.E.C.O.

În sistemul instituit prin Tratatul C.E.C.O., așa cum am mai precizat, Comisia Europeană deține rolul primordial, ea adoptând *decizii*, care pot fi individuale sau normative. Deciziile, dar și *recomandările* Comisiei europene, sunt obligatorii pentru destinatari, în timp ce *opiniile* sunt lipsite de efecte juridice³⁶³.

4.3.11. Proceduri aplicabile în vederea adoptării actelor juridice.

În principiu, actele juridice se adoptă de către Parlamentul European și Consiliu, la propunerea Comisiei Europene și după consultarea Parlamentului European (procedura legislativă ordinară / codecizia). Există însă și unele proceduri speciale de adoptare a actelor juridice, în unele domenii expres precizate de tratate.

Procedura legislativă ordinară presupune următoarele etape:

- Comisia prezintă o propunere Parlamentului European și Consiliului.

I. Prima lectură:

- Parlamentul European – adoptă poziția sa și o transmite Consiliului.
- Consiliul – aprobă poziția P.E. → actul este adoptat cu formularea care corespunde poziției P.E.

– nu aprobă poziția P.E.

– adoptă poziția sa în prima lectură și o transmite P.E.

II. A doua lectură:

- Parlamentul European – în termen de trei luni:
 - aprobă sau nu se pronunță asupra poziției Consiliului → actul este adoptat cu formularea care corespunde poziției Consiliului.
 - respinge (majoritatea membrilor P.E.) poziția Consiliului.
 - propune (majoritatea membrilor P.E.) modificări la poziția Consiliului și transmite textul Consiliului și Comisiei (care emite un aviz).
- Consiliul - în termen de trei luni, cu majoritate calificată:

³⁵⁹ J. Rideau, *op.cit.*, p.131; C. Lefter, *op.cit.*, p.48; O. Manolache, *op.cit.*, p.145.

³⁶⁰ O. Ținca, *Drept comunitar general*, *op.cit.*, p.211

³⁶¹ J. Rideau, *op.cit.*, p.132; T.C. Hartley, *op.cit.*, p.128.

³⁶² C. Lefter, *op.cit.*, p.48.

³⁶³ O. Manolache, *op.cit.*, p.129.

- aprobă modificările → actul este adoptat.
- nu aprobă modificările → Concilierea.

III. Concilierea:

- *comitetul de conciliere* este format dintr-un număr egal de membri ai Consiliului și ai Parlamentului.
- Comisia are rol de mediator, promovând apropierea pozițiilor Consiliului și Parlamentului.
- În șase săptămâni trebuie să ajungă la un acord asupra unui proiect comun pe baza poziției din a doua lectură.
- Dacă nu aprobă un proiect comun → actul nu este adoptat.

IV. A treia lectură: dacă Comitetul de conciliere aprobă un proiect comun:

- Parlamentul și Consiliul au șase săptămâni pentru a adopta actul conform proiectului comun.
- Parlamentul European → majoritatea voturilor exprimate;
- Consiliul → majoritate calificată;
- În caz contrar actul este neadoptat.

4.4. Principiile generale de drept și drepturile omului – izvoare ale dreptului european.

Jurisprudența Curții Europene de Justiție a fost cea care a impus unele principii generale de drept ca izvoare ale dreptului european, în concret fiind vorba de principii ca respectarea dreptului la apărare, principiul legalității, al bunei credințe, al echității, al dreptului la recurs, al ierarhiei normelor juridice, principiul autorității de lucru judecat, etc³⁶⁴.

Conferința interguvernamentală de la Nisa, din 2000, s-a soldat și cu adoptarea Cartei drepturilor fundamentale din Uniunea Europeană³⁶⁵, care a fost elaborată de o convenție compusă din 30 de reprezentanți ai parlamentelor naționale, 16 reprezentanți ai Parlamentului european, 15 reprezentanți personali ai șefilor de stat sau de guvern și un comisar european. Prin proclamarea Cartei, s-a dorit punerea la dispoziția Curții Europene de Justiție a unui instrument pentru analiza compatibilității actelor juridice ale Uniunii sau statale cu drepturile fundamentale. Dintre drepturile fundamentale, amintim inviolabilitatea domiciliului, dreptul de a forma sindicate, dreptul la respectarea vieții private, dreptul de a alege și de a fi ales, etc³⁶⁶.

4.5. Sursele „complementare” ale dreptului european.

Sursele complementare ale dreptului european sunt acordurile internaționale, încheiate fie de Uniune, fie de statele membre³⁶⁷.

În primul rând, Uniunea Europeană, prin instituțiile sale, poate încheia acorduri internaționale cu alte state, aceste acorduri devenind parte a dreptului european din momentul intrării lor în vigoare. Important de reținut în legătură cu aceste acorduri este faptul că ele au forță juridică superioară dreptului european derivat sau altor surse de drept, însă inferioară dreptului primar și principiilor generale de drept³⁶⁸.

Acordurile internaționale ca sursă a dreptului european pot fi de mai multe feluri:

- acorduri de asociere cu state care se pregătesc pentru aderarea la Uniune,

³⁶⁴ A se vedea, pentru detalii O. Manolache, *op.cit.*, p.20; J. Boulois, *op.cit.*, p.222; T.C. Hartley, *op.cit.*, p.131; J. Rideau, *op.cit.*, p.181.

³⁶⁵ V. Vese, A. L. Ivan, *op.cit.*, p.225; A. C. Păun, *op.cit.*, p.12; O. Manolache, *op.cit.*, p.23.

³⁶⁶ În cazul încălcării de către un stat membru a uneia dintre drepturile fundamentale, Consiliul U.E. poate ajunge, în urma unei proceduri de anchetă și recomandări, să suspende drepturile de vot ale celui stat membru în cadrul Consiliului – a se vedea O. Manolache, *op.cit.*, p.22.

³⁶⁷ C. Brice-Delajoux, J. P. Brouant, *op.cit.*, p.124

³⁶⁸ C. Lefter, *op.cit.*, p.50.

- acorduri de cooperare cu state nemembre, încheiate de instituțiile Uniunii;
- acorduri comerciale cu grupări sau organizații internaționale (spre exemplu, cu GATT – Acordul General pentru Tarife și Comerț).

Alături de acordurile internaționale încheiate de instituțiile Uniunii, există și acorduri între statele membre, pentru anumite obiective determinate în tratate, sau chiar în lipsa unor astfel de prevederi; la aceste acorduri pot participa și state nemembre, cum ar fi cazul *Acordurilor de la Schengen*³⁶⁹ privind trecerea liberă a frontierelor interne și întărirea controlului la frontierele externe.

Chestionar de evaluare:

1. Care din următoarele acte juridice ale Uniunii are aplicabilitate directă: regulamentul, decizia, directiva?
2. Ce înseamnă efectul direct al normei de drept european?
3. Explicați principiul aplicabilității imediate a dreptului European.
4. Care sunt diferențele dintre dreptul internațional public și dreptul european?
5. Definiți recomandările și avizele.
6. Enumerați izvoarele primare ale dreptului European.

UNITATEA 2 – CONTENCIOSUL EUROPEAN

Categorii de acțiuni și excepții ce pot fi exercitate, respectiv ridicate în fața Curții de Justiție și a Tribunalului.

5.1. Acțiunea în anulare. Prin acțiunea în anulare reclamantul contestă legalitatea actului juridic al Uniunii.

Actul juridic, pentru a fi contestabil pe această cale, trebuie să îndeplinească mai multe condiții:

- să fie emis de o instituție a Uniunii;
- să se încadreze în categoria actelor susceptibile a fi atacate cu acțiune directă în anulare, conform tratatelor. Este vorba de actele adoptate în comun de Parlamentul European și de Consiliul, actele proprii ale Consiliului, Comisiei, Băncii Central Europene, altele decât recomandările și avizele, precum și actele Parlamentului European destinate a produce efecte față de terți³⁷⁰;
- să producă efecte juridice³⁷¹, prin el însuși³⁷².

³⁶⁹ *Acordurile de la Schengen* (localitate situată în Luxemburg, la intersecția frontierei cu Franța și Germania), sunt formate dintr-o convenție de 33 de articole, semnată în 1985 de Franța, Germania și statele Benelux, și una de 142 de articole, semnată în 1990; statelor inițitoare li s-a alăturat în 1990 Italia, în 1991 Spania și Portugalia, în 1992 Grecia, în 1995 Austria, în 1996 Danemarca, Finlanda, Islanda, Norvegia și Suedia, iar în 2005 Elveția. Convențiile au ca obiectiv armonizarea politicilor judiciare, polițienești și administrative, în vederea luptei împotriva criminalității internaționale; se instituie de asemenea un sistem de liberă trecere a frontierelor, fără controale sistematice, urmând ca acestea să fie declanșate numai la apariția indiciilor unei infracțiuni sau abateri; în fine, sunt stabilite condițiile de intrare a cetățenilor din state terțe, atribuirea de vize pentru aceștia la intrarea în spațiul Schengen. Dispozitivul Schengen a intrat în vigoare în 1995.

De remarcat că spațiul Schengen conține și state nemembre ale U.E., dar care făceau parte din Spațiul Economic European sau din Confederația Nordică, ce aplica un sistem asemănător. Pentru detalii, a se vedea Vendelin Hreblay, *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*, PUF, Paris, 1994; G. Ferréol (coord.), *op.cit.*, p.182; P. M. Defarges, *op.cit.*, p.136; P. Fontaine, *op.cit.*, p.39.

³⁷⁰ Sunt exceptate, prin urmare, actele emise de statele membre, ca subiecte de drept de sine stătătoare - O. Manolache, *op.cit.*, p.498; T. C. Hartley, *op.cit.*, p.349.

³⁷¹ Sunt excluse, astfel, actele care nu exprimă o poziție definitivă a instituției comunitare, ci sunt doar acte pregătitoare, exploratorii, parte a unei proceduri ce implică mai multe etape, precum și actele revocate de instituția

Reclamant poate fi orice *persoană fizică sau juridică* din statele membre ale Uniunii Europene, dacă actul juridic atacat are caracter individual și îl privește în mod direct pe reclamant, indiferent dacă îi este adresat sau nu³⁷³. În sistemul Tratatului C.E.C.O., în plus față de aceste condiții, este necesar ca reclamantul (dacă este o asociație sau întreprindere) să aibă un obiect de activitate circumscris domeniului sectorial al tratatului - industria cărbunelui și oțelului. Actele normative, sau “cu caracter general”, pentru a fi contestate de persoanele private, trebuie să fi fost emise cu exces de putere (deturnare de putere) față de reclamant³⁷⁴.

De asemenea, acțiunea poate fi promovată de un *stat membru* sau de o altă *instituție a Uniunii*. Cel mai frecvent se găsesc în poziția de reclamant, în astfel de litigii, Comisia Europeană, Consiliul și statele membre³⁷⁵. De altfel, este de remarcat că subiectele de drept “instituționale” sunt considerate ca “reclamante privilegiate”, deoarece ele nu trebuie să demonstreze existența unui interes, acesta fiind prezumat³⁷⁶.

Termenul de contestare a actelor juridice ale U.E. în fața Curții de Justiție este de 2 luni de la publicarea actului, notificarea lui către reclamant, respectiv de la efectivă luare la cunoștință a actului (atunci când beneficiar este un alt subiect de drept)³⁷⁷.

Hotărârea Curții are ca și finalitate, în cazul admiterii acțiunii, declararea nulității deciziei atacate, cu efecte pentru trecut și pentru viitor³⁷⁸. Excepție fac efectele actelor normative deja produse, față de care nulitatea se acoperă. Curtea trebuie însă să precizeze de fiecare dată când efectele unui regulament se definitivează, care sunt aceste efecte.

Anularea actului poate fi și parțială, însă în nici un caz Curtea nu poate recurge la *injoncțiuni*³⁷⁹ la adresa instituției emitente, la modificarea sau înlocuirea directă a actului acesteia. Problema va reveni spre rezolvare legală tot instituției Uniunii al cărei act ilegal a fost anulat. Nu trebuie însă înțeles că instituției emitente nu-i incumbă obligația respectării condițiilor legale la emiterea unui alt act, care să-l înlocuiască pe cel anulat, precum și la emiterea unor acte ulterioare conexe. În situația pasivității instituției de a înlocui dispozițiile similare din alte acte, rămase în vigoare, remediul juridic este promovarea unei acțiuni relative la abținerea instituțiilor Uniunii de a acționa³⁸⁰.

În fine, precizăm că *funcționarii publici ai Uniunii* (categorie care cuprinde oficialii U.E., alți funcționari, precum și cei care reclamă acest statut³⁸¹) au o legitimare procesuală activă specială, rezultând nu din tratatele constitutive, ci din Statutul funcționarilor publici ai Uniunii³⁸², de a se plânge împotriva sancțiunilor disciplinare ce le-au fost aplicate, sau împotriva modului de rezolvare a unei petiții pe care au înaintat-o “autorității învestite cu puterea de numire”³⁸³.

emitentă, chiar și în cursul procedurii în fața Curții Europene de Justiție - Corina Leicu, *op.cit.*, p.183; O. Manolache, *op.cit.*, p.498; Sean Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3^e edition, De Boeck Université, Bruxelles, 2001, p.489.

³⁷² Sunt inadmisibile acțiunile introduse pentru anularea unei decizii confirmative, în condițiile în care prima decizie nu a fost atacată în termen - O. Manolache, *op.cit.*, p.500.

³⁷³ J. Boulouis, *op.cit.*, p.352; J. Rideau, *op.cit.*, p.709; C. Leicu, *op.cit.*, p.183; V. Marcu, *op.cit.*, p.209. S-a decis, astfel, că o decizie adresată unui stat poate privi direct o persoană fizică sau juridică, însă nu aceeași concluzie se poate susține în cazul unei decizii care acordă statului membru puteri discreționare - O. Manolache, *op.cit.*, p.505; în acest ultim caz, precizăm noi, doar normele interne, naționale, pot afecta direct persoanele private.

³⁷⁴ S. Van Raepenbusch, *op.cit.*, p.489; J. Boulouis, *op.cit.*, p.353.

³⁷⁵ C. Leicu, *op.cit.*, p.183

³⁷⁶ J. Boulouis, *op.cit.*, p.353 ; O. Manolache, *op.cit.*, p.501; T. C. Hartley, *op.cit.*, p.349.

³⁷⁷ Art.173 alin.4 din Tratatul C.E.E. A se vedea și J. Rideau, *op.cit.*, p.733; V. Marcu, *op.cit.*, p.209

³⁷⁸ T. C. Hartley, *op.cit.*, p.431

³⁷⁹ *Injoncțiunea* se referă la obligarea instituției să facă ceva, exercitarea de presiuni asupra acesteia, sau ordonarea realizării unui anumit lucru.

³⁸⁰ S. Van Raepenbusch, *op.cit.*, p.489; J. Boulouis, *op.cit.*, p.356 ; O. Manolache, *op.cit.*, p.510

³⁸¹ O. Manolache, *op.cit.*, p.550.

³⁸² A se vedea, pentru dezvoltări privitoare la funcționarii publici comunitari, Constanța Călinoiu, Verginia Vedinaș, *Teoria funcției publice comunitare*, Editura Lumina Lex, București, 1999.

³⁸³ C. Călinoiu, V. Vedinaș, *op.cit.*, p.192; J. Rideau, *op.cit.*, p.773.

Doctrina apreciază că suntem tot în prezența unei *acțiuni în anulare*³⁸⁴, ipotezele pe care funcționarii publici ai Uniunii trebuie să le aibă în vedere pentru a intenta o acțiune de acest fel fiind următoarele: a) autoritatea investită cu puterea de numire a emis o decizie care-l nemulțumește, în urma exercitării de către acesta a dreptului de petiționare; b) autoritatea investită cu puterea de numire emite din oficiu un act prejudiciabil pentru funcționarul public. La rândul ei, ultima ipoteză presupune două aspecte: fie autoritatea emite un act, fie se abține de la a-l emite, deși era obligată prin Statut să o facă³⁸⁵.

Accesul la justiția europeană este condiționat de efectuarea unei *proceduri prealabile administrative*, în fața autorității investite cu puterea de numire, care poate fi chiar superiorul ierarhic al funcționarului în cauză³⁸⁶. Termenul de sesizare a jurisdicției europene este de 3 luni de la primirea răspunsului (explicit sau implicit) la procedura prealabilă administrativă³⁸⁷. Dacă intervine o decizie explicită ulterior deciziei implicite, aceasta va determina curgerea unui nou termen de 3 luni, desigur dacă termenul anterior de 3 luni nu expirase la data emiterii ei.

5.2. Acțiunea relativă la abținerea (omisiunea) instituțiilor Uniunii de a acționa³⁸⁸ (“**acțiunea în carență**”)³⁸⁹, are ca scop constatarea pe cale jurisdicțională a inerției instituțiilor Uniunii, relativ la o anumită problemă adusă în atenția lor.

Legitimare procesuală pasivă au instituțiile Uniunii expres prevăzute în tratate: Parlamentul³⁹⁰, Consiliul și Comisia Europeană, pe când reclamânți pot fi persoanele fizice și juridice, statele membre, precum și orice instituție europeană (cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene, fiindcă în afară de cazul în care un funcționar al acestei instituții se plânge contra unui act vătămător, este greu de imaginat un litigiu în care Curtea este și parte, și judecător³⁹¹).

În sistemul Tratatului C.E.C.O. însă, legitimare pasivă are doar Comisia europeană, iar legitimare activă au statele membre, Consiliul, persoanele juridice cu activitate specializată în domeniul cărbunelui și oțelului (art.35)³⁹².

În caz de admitere a acțiunii, Curtea de Justiție declară ilegală inacțiunea instituției Uniunii, și, în consecință, o obligă să emită actul impus de normele europene. Nu se face distincție între actele obligatorii a fi emise și actele neobligatorii, prin urmare opinia dominantă este în sensul că acțiunea poate avea ca obiect și emiterea unei recomandări sau a unui aviz³⁹³.

După efectuarea procedurii administrative prealabile obligatorii, și numai în cazul în care aceasta nu se finalizează cu exprimarea unei poziții de către instituția Uniunii – caz în care este

³⁸⁴ O. Manolache, *op.cit.*, p.550. în sensul că această acțiune face parte din rândul procedurilor speciale, a se vedea Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, ediția a V-a, Editura Actami, București, 2000, p.141.

³⁸⁵ C. Călinoiu, V. Vedinaș, *op.cit.*, p.190.

³⁸⁶ A se vedea pentru detalii și Dacian Cosmin Dragoș, *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*, Editura ALL BECK, 2001.

³⁸⁷ Prin excepție, dacă funcționarul urmărește suspendarea executării actului atacat, acțiunea poate fi formulată imediat ce a fost sesizată autoritatea investită cu puterea de numire – C. Călinoiu, V. Vedinaș, *op.cit.*, p.194.

³⁸⁸ O. Manolache, *op.cit.*, p.49; T. C. Hartley, *op.cit.*, p.349; C. Leicu, *op.cit.*, p.183; C. Lefter, *op.cit.*, p.131.

³⁸⁹ S. Van Raepenbusch, *op.cit.*, p.470; J. Boulouis, *op.cit.*, p.359, sau “recursul în carență” - V. Marcu, *op.cit.*, p.212.

³⁹⁰ Pentru opinii diferite cu privire la calitatea procesuală pasivă a Parlamentului European, înainte și după Tratatul de la Maastricht, a se vedea T. C. Hartley, *op.cit.*, p.349; C. Leicu, *op.cit.*, p.183; O. Manolache, *op.cit.*, p.510; V. Marcu, *op.cit.*, p.201.

³⁹¹ A se vedea, în acest sens, O. Manolache, *op.cit.*, p.520.

³⁹² J. Boulouis, *op.cit.*, p.360; J. Rideau, *op.cit.*, p.740; V. Marcu, *op.cit.*, p.214

³⁹³ A se vedea, pentru această opinie, O. Manolache, *op.cit.*, p.520. În sens contrar, s-a considerat că însăși economia sistemului de contencios comunitar exclude, de principiu, controlul de legalitate al actelor neobligatorii, fiind de asemenea inexplicabil de ce să fie atacabile pe această cale actele care nu sunt atacabile prin nici o altă acțiune contencioasă – A. Barav, *Considérations sur la spécificité du recours en carence*, Revue trimestrielle de droit européen, nr.1/1975, p.59, *apud* J. Boulouis, *op.cit.*, p.362, și O. Manolache, *op.cit.*, p.522

deschisă calea unei acțiuni în anulare – reclamantul are la dispoziție un termen de 2 luni în care să sesizeze Curtea de Justiție. Termenul începe să curgă de la expirarea unui alt termen de 2 luni, în care instituția Uniunii trebuia să răspundă la recursul administrativ prealabil.

5.3. Excepția de ilegalitate este utilă datorită limitării, în timp, a posibilității introducerii acțiunii în anulare, precum și datorită faptului că actele normative nu pot fi contestate decât de statele membre sau de instituțiile Uniunii. Se pune problema ce se întâmplă cu un act normativ ilegal, în momentul executării lui printr-un act individual.

Persoanele fizice sau juridice vor putea, în acest caz, să conteste decizia de executare a regulamentului sau a oricărui alt act normativ, ridicând în cursul procesului excepția de ilegalitate a actului normativ³⁹⁴. Actul normativ devine inaplicabil în speță, rămânând însă să-și producă efectele juridice în continuare, fără a fi anulat. Va fi anulată doar decizia emisă în temeiul actului normativ³⁹⁵.

Excepția de ilegalitate este o procedură *accessorie* cererii principale de anulare a deciziei individuale³⁹⁶, și nu poate fi ridicată de particulari împotriva unui act care putea fi contestat pe calea unei acțiuni în anulare, dar a expirat termenul legal³⁹⁷.

Creată în principiu în favoarea persoanelor care nu au acțiune directă în contra actelor normative, excepția de ilegalitate poate fi utilizată de orice parte a unui litigiu de drept european³⁹⁸; ea poate fi invocată, prin urmare, și de un stat membru, care are la dispoziție și acțiunea în anulare³⁹⁹.

5.4. Recursul în interpretare (decizia în chestiuni prealabile). Tratatul⁴⁰⁰ consacră posibilitatea formulării unei cereri de interpretare a unui act juridic al Uniunii, care este adresată de către un organ de jurisdicție național Curții de Justiție a Uniunii Europene, și are ca obiect obținerea unei hotărâri preliminare cu privire la validitatea sau sensul acestuia. Tribunalul național poate acționa la cererea oricărei părți, fie ea persoană juridică, fizică, sau instituție publică națională⁴⁰¹.

Suntem în prezența unei adevărate “acțiuni prejudiciabile”⁴⁰², ce implică organele de jurisdicție statale și cele europene. Hotărârea preliminară obținută pe această cale obligă organul jurisdicțional național la soluționarea cauzei cu respectarea interpretării date⁴⁰³. Precizăm însă că este vorba de o dezlegare a problemelor *de drept* ale pricinii, Curtea de Justiție a Uniunii Europene neavând competență de a verifica faptele.

5.5. Acțiunea în daune contra instituțiilor Uniunii. În prezența condițiilor generale ale răspunderii extracontractuale pentru daune (existența prejudiciului, existența unui act juridic

³⁹⁴ Art.184 din Tratatul C.E.E.

³⁹⁵ S. Van Raepenbusch, *op.cit.*, p.572; T. C. Hartley, *op.cit.*, p.3401; J. Rideau, *op.cit.*, p.749; V. Marcu, *op.cit.*, p.224; C. Leicu, *op.cit.*, p.185; C. Lefter, *op.cit.*, p.134.

³⁹⁶ V. Marcu, *op.cit.*, p.225. Ca și consecință a caracterului său accesoriu, excepția de ilegalitate trebuie să aibă ca obiect un act normativ aflat într-o legătură suficientă cu actul individual contestat pe cale principală. Prin urmare, dacă sunt două decizii individuale, constituind un tot unitar, este suficient ca doar una dintre ele să comporte o legătură juridică cu dispoziția normativă în cauză - Jean Boulouis, *op.cit.*, p.391.

³⁹⁷ O. Manolache, *op.cit.*, p.517

³⁹⁸ C. Leicu, *op.cit.*, p.185; C. Lefter, *op.cit.*, p.134.

³⁹⁹ O. Manolache, *op.cit.*, p.517

⁴⁰⁰ Art.177 C.E.E. respectiv art.150 C.E.C.O.

⁴⁰¹ J. Rideau, *op.cit.*, p.837; V. Marcu, *op.cit.*, p.200; C. Lefter, *op.cit.*, p.135.

⁴⁰² M. Lagrange, *L'action prejudicielle dans le droit interne des États membres et en droit communautaire*, Revue trimestrielle de droit européen, nr.2/1974, p.277, și J. Couzinet, *Le renvoi en appréciation de validité devant la Cour de justice des Communautés européennes*, Revue trimestrielle de droit européen, nr.4/1976, p.651, *apud* O. Manolache, *op.cit.*, p.518, 520; J. Rideau, *op.cit.*, p.837.

⁴⁰³ C. Leicu, *op.cit.*, p.186.

culpabil sau a unei omisiuni culpabile și legătura de cauzalitate dintre cele două elemente), reclamantul poate obține compensarea daunelor cauzate prin actul juridic al Uniunii⁴⁰⁴.

Acțiunea în daune poate avea și caracter autonom, atunci când actul culpabil a fost anulat sau când, deși este ilegal, el nu poate fi atacat în mod direct de persoana interesată⁴⁰⁵.

Uneori, răspunderea pentru daune poate fi angajată și dacă actul a fost emis de o autoritate națională, însă în aplicarea unor norme de drept european sau a unor instrucțiuni cu caracter obligatoriu date de Comisia Europeană⁴⁰⁶.

5.6. Recursul contra actelor statelor membre. Distinct de contenciosul actelor juridice ale Uniunii, există posibilitatea contestării în fața jurisdicției europene a actelor emise de statele membre cu nerespectarea tratatelor și a dreptului european în general.

Calitate procesuală activă au în acest caz doar alte state membre sau Comisia Europeană, nu și persoanele fizice sau juridice⁴⁰⁷, prin urmare suntem în prezența unui litigiu între două persoane juridice de drept public.

După epuizarea fazei administrative⁴⁰⁸ Comisia poate introduce acțiunea oricând, nefiind limitată de vreun termen.

Curtea de Justiție nu va putea anula actele emise de statul membru cu încălcarea tratatelor, deoarece ar însemna că se substituie judecătorului statului respectiv. Ea poate numai constata neîndeplinirea obligațiilor, statul fiind obligat să ia măsurile necesare pentru înlăturarea abaterii.

Nu există un termen pentru executarea hotărârii Curții, însă este evident că se impune executarea ei cât mai curând posibil⁴⁰⁹. Conform Tratatului de la Maastricht, statele membre au obligația executării hotărârii⁴¹⁰. Dacă statul în cauză nu ia măsurile necesare pentru executarea hotărârii, Comisia, după efectuarea unei proceduri prealabile asemănătoare celei inițiale, va sesiza din nou Curtea, precizând de această dată și sancțiunile pecuniare, sub formă de daune cominatorii sau sume forfetare, la care propune să fie obligat statul membru. Curtea poate ține seama de propunerile Comisiei sau nu, stabilind ea însăși daunele cominatorii sau o sumă forfetară. Această posibilitate acordată Curții se explică prin probabilitatea conformării parțiale a statului la hotărârea inițială a acesteia.

În cazul acțiunii inițiate de un stat membru contra altui stat membru, ulterior efectuării procedurii prealabile în fața Comisiei Europene, procedura jurisdicțională, în fața instanței europene, este aceeași⁴¹¹.

Chestionar de evaluare:

1. Care este scopul „acțiunii în carență”?
2. Care este obiectul recursului în interpretare?
3. Explicați excepția de ilegalitate în dreptul european.

⁴⁰⁴ În această privință, Tratatul C.E.E. dispune, în art.215, că în materie de răspundere extracontractuală, Comunitatea trebuie să repare daunele cauzate de instituțiile sale și de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor; a se vedea și S. Van Raepenbusch, *op.cit.*, p.531; T. C. Hartley, *op.cit.*, p.448; J. Rideau, *op.cit.*, p.765; V. Marcu, *op.cit.*, p.222; C. Lefter, *op.cit.*, p.135.

⁴⁰⁵ J. Boulouis, *op.cit.*, p.365; O. Manolache, *op.cit.*, p.540.

⁴⁰⁶ C. Leicu, *op.cit.*, p.187.

⁴⁰⁷ Persoanele fizice sau juridice pot doar sesiza Comisia europeană, printr-o plângere redactată într-o formă prestabilită, aceasta nefiind obligată să acționeze în instanță statul membru; prin urmare, în cazul unui răspuns negativ la plângere, nu există nici posibilitatea contestării lui în justiție pe calea unei acțiuni vizând abținerea Comisiei de a acționa - O. Manolache, *op.cit.*, p.540; C. Leicu, *op.cit.*, p.181; V. Marcu, *op.cit.*, p.215; C. Lefter, *op.cit.*, p.134.

⁴⁰⁸ A se vedea, pentru dezvoltări, D. C. Dragoș, *op.cit.*, p.44.

⁴⁰⁹ J. Boulouis, *op.cit.*, p.378; W. Weidenfeld, W. Wessels, *op.cit.*, p.71; O. Manolache, *op.cit.*, p.538.

⁴¹⁰ În acest sens, a se vedea și P. M. Defarges, *op.cit.*, p.64.

⁴¹¹ S. Van Raepenbusch, *op.cit.*, p.568; O. Manolache, *op.cit.*, p.540.

4. Care sunt condițiile pe care trebuie să le îndeplinească actul juridic al Uniunii pentru a fi contestabil pe calea acțiunii în anulare?
5. Cine poate fi reclamant în cazul acțiunii în anulare?
6. Cine poate fi reclamant în cazul recursului contra actelor statelor membre?

Bibliografie obligatorie: Fabian Gyula, *Drept instituțional comunitar*, Editura Sfera Juridica, 2006, Dacian Cosmin Dragoș, *Uniunea Europeană. Instituții. Mecanisme*, Editura C.H.Beck, 2007.

Bibliografie recomandată: Nicoleta Deaconu, *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, Editura Lumina Lex, 2001; Philippe Moreau Defarges, *Les Institutions européennes*, 6^e edition, Armand Colin, Paris, 2002, versiunea tradusă în limba română - Editura Armacord, Timișoara, 2002; Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, ediția a V-a, Editura Actami, București, 2000; Pascal Fontaine, *La construction européenne de 1945 à nos jours*, Edition du Seuil, 1996, în limba română la Editura Institutul European, Iași, 1998; Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ediția a III-a revăzută, Editura ALL BECK, 2001; Nicolae Păun, Adrian Ciprian Păun, *Istoria construcției europene*, vol I și II, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj Napoca, 2000; Alina Profiroi, Marius Profiroi, *Introducere în realitățile europene*, Editura Economică, 1999; *Documente de bază ale Comunității și Uniunii Europene*, Editura Polirom, 1999; Cornelia Lefter, *Fundamente ale dreptului comunitar instituțional*, Editura Economică, 2003.

Glosar de termeni de specialitate:

Avizul este o simplă opinie emisă de instituția comunitară, pentru a-și face cunoscut punctul de vedere în legătură cu anumite aspecte concrete. Avizele pot fi emise din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau juridice interesate, a statului membru sau a altor instituții ale Uniunii, și nu produc efecte juridice.

Cooperarea întărită - principiu menit a încuraja statele membre dispuse să facă eforturi mai mari pe calea integrării europene. Acționând în domenii care nu aparțin exclusiv Uniunii Europene, unele state pot merge mai departe în ceea ce privește realizarea obiectivelor Uniunii, însă numai dacă acest lucru nu este posibil a fi făcut de Uniune, ca un tot unitar.

Codecizia – procedură legislativă care pune pe același plan al adoptării legislației europene Parlamentul European și Consiliul.

Competențele exclusive - acele atribuții transferate de statele membre către U.E. în mod definitiv. În aceste domenii, statele membre nu mai au drept de legiferare, ci doar de aplicare a măsurilor dispuse prin acte juridice ale Uniunii

Competențele partajate de Uniune cu statele membre reprezintă majoritatea competențelor, în aceste domenii fiind posibilă fie intervenția Uniunii, fie cea a statelor membre, cu respectarea principiului subsidiarității.

Competențele naționale rezervate, aparțin în continuare doar statelor membre (de exemplu, fiscalitatea directă), însă acestea trebuie să respecte supremația dreptului european în exercitarea lor.

Decizia - act juridic prin care instituțiile Uniunii (Consiliul, Comisia Europeană) reglementează situații concrete, determinate, și care se aplică unor subiecte, de asemenea, determinate. Prin decizie se pot impune obligații, se pot autoriza acțiuni, se poate refuza inițierea unei acțiuni în justiția Uniunii, sau se pot da explicații referitor la o altă decizie. Este obligatorie în întregul ei pentru toți destinatarii, indiferent dacă aceștia sunt state, persoane juridice sau persoane fizice.

Directiva - act juridic specific al Uniunii, emis de regulă de către Consiliu dar și de Comisia Europeană, directiva este obligatorie pentru statele membre în privința rezultatului ce trebuie atins, lăsând organelor statale alegerea mijloacelor și a formei de realizare efectivă.

Dreptul european desemnează normele juridice care se aplică în ordinea juridică a Uniunii Europene, cuprinse în tratatele institutive ale Comunităților Europene – Paris și Roma, în tratatele care au adus modificări tratatelor institutive – Tratatul de fuziune, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa, precum și în actele juridice adoptate de instituțiile Uniunii – decizii, directive, regulamente, etc.

Dreptul european primar - este considerat a fi format din cele trei tratate institutive și din tratatele modificatoare.

Dreptul european derivat - actele juridice ale Uniunii, adoptate pe baza tratatelor europene.

Efectul direct al dreptului european - posibilitatea ca prin acesta să fie instituite obligații sau drepturi pentru toți subiecții ordinii juridice europene, nu numai pentru statele membre.

Interguvernamentalismul - abordare profund opusă celei comunitare, în interguvernamentalitate nu există transfer de competențe, statele implicate fiind angajate doar pe calea cooperării, concertării eforturilor, iar decizia este luată prin consens, neavând forță juridică sau obligativitate.

Proportionalitatea - se referă la intensitatea acțiunii Uniunii raportată la necesitățile obiectivului de atins. Principiul proporționalității are ca obiectiv restrângerea „cantitativă” a acțiunii Uniunii, la ceea ce este strict necesar.

Recomandarea este un act cu caracter neobligatoriu, și este utilizată pentru a sugera anumite acțiuni sau inacțiuni statelor membre. Deși nu are efecte juridice, ea poate fi folosită de judecătorul european sau național pentru interpretarea unor dispoziții din actele obligatorii, sau din legislația națională.

Regulamentul - act normativ al Uniunii, poate fi emis de către Comisie sau Consiliu și Parlament, are aplicabilitate generală, este obligatoriu în întregul său, este direct aplicabil în toate statele membre, și forța sa juridică este superioară celei de care beneficiază actele normative interne.

Supranaționalitatea - are la bază principiul conform căruia statele renunță la o parte din suveranitatea lor, delegând-o unui organism internațional atipic, cu prerogative specifice de decizie în domeniul său de specializare și cu personalitate juridică distinctă de cea a statelor membre și parțial superioară acestora. Transferul unor responsabilități statale către instituții supranaționale implică, în mod necesar, îngrădirea suveranității naționale, instituirea unor restricții pentru statele membre în ceea ce privește abilitatea lor de a acționa independent și la propria lor inițiativă.

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

Sursă a dreptului european - forma juridică de transpunere a normelor juridice, a regulilor ce guvernează conduita subiecților de drept ce participă la raporturile juridice europene.

Bibliografia completă a cursului:

1. **Anthony Arnall, Alan Dashwood, Malcolm Ross, Derrick Wyatt**, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2000.
2. **Michael J. Baun**, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Westview Press, Colorado-Oxford, 1996.
3. **Michael J. Baun**, *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham - Boulder - New York - Oxford, 2000.
4. **Michel Belanger, Jean Claude Gautron, Loïc Grard, Jôel Andriantsimbazovina**, *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, L.G.D.J., Paris, 2001.
5. **Nadine Bernard (coord)**, *Le Comité économique et social*, Editions de Université Libre de Bruxelles, 1976.
6. **Yvars Bernard**, *Économie européenne*, Ed. Dalloz, Paris, 1997.
7. **Octav Bibere**, *Uniunea Europeană între virtual și real*, Editura ALL, 1999

8. **Jacques Bourrinet (coord)**, *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Editions Economica, Paris, 1997.
9. **Nicolas-Jean Brehon**, *Le budget de l'Europe*, L.G.D.J, Paris, 1997.
10. **Claire Brice-Delajoux, Jean Philippe Brouant**, *Droit institutionnel de l'Union Européene*, Ed. Hachette Livre, Paris, 2000.
11. **Jean Louis Burban**, *Le Parlement européen et son élection*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1979.
12. **Jean Louis Burban**, *Le Parlement européen*, Presses Universitaire de France, Paris, 1998, traducere în limba română Editura Meridiane, București, 1999.
13. **Walter Cairns**, *Introducere în legislația Uniunii Europene*, traducerea în limba română la Editura Universal Dalsi, 2001.
14. **James A. Caporaso**, *The European Union: dilemmas of regional integration*, Wesview Press, Colorado-Oxford, 2000.
15. **Christian N. Chabot**, *Understanding the Euro*, Ed. McGraw-Hill, respectiv Editura Teora pentru traducerea în limba română.
16. **Paul Craig, Grainne De Burca**, *EU Law*, 3rd edition, Oxford University Press, 2002.
17. **Laura Cram, Desmond Dinan, Neill Nugent (editors)**, *Developments in the European Union*, St. Martin's Press, New York, 1999.
18. **Manfred Daus**, *Prioritatea dreptului comunitar european în raport cu dreptul intern al statelor membre ale Uniunii Europene*, în **"Dreptul"** nr.6/2003.
19. **Nicoleta Deaconu**, *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, Editura Lumina Lex, 2001.
20. **Philippe Moreau Defarges**, *Les Institutions européennes*, 6^e edition, Armand Colin, Paris, 2002, versiunea tradusă în limba română - Editura Armacord, Timișoara, 2002.
21. **Dacian Cosmin Dragoș**, *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*, Editura All-Beck, 2001.
22. **Louis Dubois**, *L'Union européenne*, Ed. Documentation française, Paris, 1999.
23. **Victor Duculescu**, *Tratatul de la Amsterdam – instrument juridic de referință în procesul integrării europene*, **"Revista de drept comercial"** nr.2/1999.
24. **Victor Duculescu**, *Tratatul de la Nisa și reforma instituțională a Uniunii Europene*, în **"Revista de drept comercial"**, nr.3/2001.
25. **Victor Duculescu, Georgeta Duculescu**, *Justiția europeană – mecanisme, deziderate și perspective*, Editura Lumina Lex, 2002.
26. **Michael Emerson**, *The wider Europe as the European Union's Friendly Monroe Doctrine*, CEPS Policy Brief no.27/2002, [http:// www.ceps.be](http://www.ceps.be)
27. **Gilles Ferréol (coordonator), Yves Jean Beloeil- Benoist, Marc Blanquet, Dominique Breillat, Noël Flageul**, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Ed. Armand Colin, Paris, 2000, în limba română la Ed. Polirom, 2001
28. **Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea**, *Drept instituțional comunitar european*, ediția a V-a, Editura Actami, București, 2000.
29. **Augustin Fuerea**, *Drept comunitar european. Partea generală.*, Editura All Beck, 2003.
30. **Pascal Fontaine**, *La construction européenne de 1945 à nos jours*, Edition du Seuil, 1996, în limba română la Editura Institutul European, Iași, 1998.
31. **Jean Claude Gautron**, *Droit européen*, 10^e edition, Dalloz, 2002.
32. **Fabian Gyula**, *Curtea Europeană de Justiție*, Ed. Rosetti, 2001.
33. **Fabriciu Gyula**, *Primordialitatea dreptului Uniunii Europene față de dreptul național al statelor membre din perspectiva statelor care vor să adere la această uniune*, în **"Dreptul"** nr.3/1996.
34. **Peter Gowan, Perry Anderson (editors)**, *The Question of Europe*, Verso, London-New York, 1997
35. **Alfred Grosser**, *The western alliance: european-american relations since 1945*, Ed. Macmillan, London, 1980.
36. **T. C. Hartley**, *The foundations of European Community Law – an introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, fourth edition, Oxford University Press, 1998.
37. **Vendelin Hreblay**, *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*, PUF, Paris, 1994
38. **Ray Hudson, Allan M. Williams**, *Divided Europe: Society and Territory*, Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 1999.
39. **Kirsty Hughes**, *Europe's Constitution – one cheer for democracy*, CEPS, 2003.
40. **Guy Isaac**, *Droit général communautaire*, Ed. Armand Colin, Paris, 1998.
41. **Jean Paul Jacqué**, *Parlement européen*, Dalloz, Paris, 1993

42. **Jean Paul Jacque**, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz, 2001.
43. **Ion Jinga**, *Uniunea europeană – realități și perspective*, Lumina Lex, 1999.
44. **Jonathan Kallmer**, *Europe's Constiution confusion*, "The American Enterprise", Issue no.2, March 2004.
45. **Cornelia Lefter**, *Drept comunitar instituțional*, Ed. Economică, București, 2001.
46. **Corina Leicu, Ioan Leicu**, *Instituțiile comunitare*, Editura Lumina Lex, 1996
47. **Corina Leicu**, *Drept comunitar*, Editura Lumina Lex, 1998.
48. **Dick Leonard**, *Guide to the European Union*, The Economist Newspaper Ltd, 1998, Teora 2001.
49. **Phillippe Manin**, *Les Communautés Europeenne. L'Union Europeene*, Ed. Pedone, Paris, 1997.
50. **Octavian Manolache**, *Competența și regulile de procedură ale Curții de primă instanță a Comunităților europene*, în "Dreptul" nr.12/1992.
51. **Octavian Manolache**, *Drept comunitar*, ediția a III-a revăzută, Editura ALL BECK, 2001.
52. **Viorel Marcu**, *Drept instituțional comunitar*, ediția a II-a, Editura Lumina Lex, 2001.
53. **Louis Mathieu**, *Quelle Union pour l'Europe ?* Ed. Documentation française, Paris, 1999.
54. **Dumitru Mazilu**, *Integrarea europeană. Drept comunitar și instituții europene*, Editura Lumina Lex, 2001.
55. **John McCormick**, *Understanding the European Union – a concise introduction*, Edition Palgrave, New York, London, 1999.
56. **Mircea Ștefan Minea**, *Elemente de drept financiar internațional*, Editura Accent, Cluj Napoca, 2001.
57. **Roxana Munteanu**, *Drept european*, Editura Oscar Print, București, 1996.
58. **Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Gheorghe Iancu, Ștefan Deaconu, Mihai Horia Cuc**, *Cetățenia europeană*, Editura All Beck, 2003.
59. **Nicolae Păun, Adrian Ciprian Păun**, *Istoria construcției europene*, vol I și II, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj Napoca, 2000.
60. **Adrian Ciprian Păun**, *Die Unionsbürgerrechte- Drepturile cetățenilor Uniunii Europene*, Editura Presa Universitară Clujeană, 2003.
61. **John Peterson, Michael Shakleton (editors)**, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2001;
62. **Flore Pop**, *Comunitățile europene și realizarea Spațiului Economic European*, **Revista Transilvană de Științe Administrative**, nr.2(8)/2002.
63. **Petre Prisecaru, Nicolae Idu (coord)**, *Reforma constituțională și instituțională a Uniunii Europene*, Editura Economică, 2003.
64. **Alina Profiroiu, Marius Profiroiu**, *Introducere în realitățile europene*, Editura Economică, 1999.
65. **Sean Van Raepenbusch**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3^e edition, De Boeck Université, Bruxelles, 2001.
66. **Joël Rideau**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3^e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.
67. **André Rigaux**, *Comité économique et social*, Editions Dalloz, Paris, 1993.
68. **Philippe de Schoutheete**, *The case for Europe. Unity, diversity and democracy in the European Union*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London, 2000.
69. **Dirk Spierenburg, Raymond Poidevin**, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européene du charbon et de l'acier. Une experience supranationale*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1993.
70. **André Szász**, *The road to European Monetary Union*, MacMillan Press Ltd., London, 1999, respectiv Editura Pandora M , Târgoviște, 2002, pentru traducerea în limba română.
71. **Beatrice Tanlêghe**, *Le Conseil euorpéen*, PUF, Paris, 1993.
72. **Angelina Topan**, *The european integration process, a historical and comparative institutional analysis*, Edition LIT Verlag, , Münster – Hamburg – Berlin – London, 2001.
73. **Ovidiu Ținca**, *Drept comunitar general*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1999.
74. **Ovidiu Ținca**, *Tratatul de la Nisa*, "Dreptul" nr.9/2001.
75. **David Vaughan, Aidan Robertson (editors)**, *Law of the European Union*, Richmond, 2003;
76. **Raluca Velîșcu**, *Principiul subsidiarității în dreptul comunitar*, în „**Revista Transilvană de Științe Administrative**”, nr.1/2004.
77. **Vasile Vese, Adrian L. Ivan**, *Istoria integrării europene*, Ed. Presa Universitară Clujeană, 2001
78. **Stephen Weaterhill, Paul Beaumont**, *EU Law*, Penguin Books, 1999;

79. **Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (editeurs)**, *L'Europe de A à Z – guide de l'intégration européenne*, Ed. Office de publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.
80. *Documente de bază ale Comunității și Uniunii Europene*, Editura Polirom, 1999.
81. [http:// www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).
82. [http:// www.EUobserver.com](http://www.EUobserver.com)