UNIVERSITATEA „ŞTEFAN CEL MARE” SUCEAVA
FACULTATEA DE DREPT ŞI ŞTIINŢE ADMINISTRATIVE
CENTRUL DE ÎNVĂŢĂMÂNT LA DISTANŢĂ ŞI FORMARE CONTINUĂ
Program de studiu: Administrație Publică, Anul III, Sem. II

http://fdsa.usv.ro | Telefon: +40 230 216 147 Interior: 555
liana.pascariu@fdsa.usv.ro

DREPT COMUNITAR EUROPEAN

Titular disciplină,

Conf. univ. dr. Liana-Teodora PASCARIU

2020

CUPRINS

INTRODUCERE
Unitatea de învățare I.
Scurt istoric asupra constituirii Comunităţii şi Uniunii Europene 6
1. Naşterea ideii de Europa unită 6
2. Unitatea europeană în perioada interbelică 6
3. Unitatea europeană după al doilea război mondial 7
4. Comunităţile europene: premise ale constituirii 9
Unitatea de învățare II.
Primii paşi spre o Europă Comunitară 12
1. Primii paşi spre o Europă comunitară 12
2. Relansarea construcţiei europene: CEE (Piaţa Comună) şi EURATOM 13
3. Evoluţia construcţiei comunitare după constituirea Comunităţilor. Valurile de aderare. 15
4. Crearea Uniunii Europene 17
Unitatea de învățare III. Izvoarele dreptului comunitar 20
A. Dreptul originar sau primar (legislația primară) 21
B. Dreptul secundar al Uniunii Europene 33
1. Regulamentul 33
2. Directiva 34
3. Decizia 35
4. Recomandările şi avizele 36
C. Acorduri internaționale (convenții, tratate) 36
D. Surse complementare de drept al Uniunii Europene 36
Unitatea de învățare IV. Ordinea juridică a Uniunii Europene 38
1. Natura juridică a UE 38
2. Sarcinile UE 40
3. Competențele UE 43
4. Autonomia ordinii juridice a UE 45
5. Interacțiunea dintre dreptul Uniunii și dreptul național 46
Unitatea de învățare V. Structura instituţională a Uniunii Europene 52
1. Curtea de Justiţie a Uniunii Europene 52
2. Tribunalul Uniunii Europene 53
3. Consiliul European 54
4. Consiliul Uniunii Europene 55
5.Comisia europeană 57
6.Parlamentul European 58
Anexa 1. Principiul subsidiarității 61
Temei juridic 61
Obiective 61
Realizări 61
Anexa 2. Ombudsmanul European 66
Temei juridic 66
Obiective 66
Anexa 3. Combaterea fraudei și protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene 70
Temei juridic 70
Obiective 70
Context 70
Legislație 71
Instituții 72
BIBLIOGRAFIE 74
INTREBARI exemplificative pentru examen 75

INTRODUCERE

DESCRIEREA CURSULUI

Acest curs se adresează studenţilor de la Facultatea de Drept și Științe Administrative, Specializarea Administraţie Publică, forma de învăţământ ID, precum şi tuturor celor interesaţi de această disciplină.

Uniunea Europeană este o uniune economică și politică unică în lume, care reunește 27 de țări europene și acoperă aproape tot continentul. Organizația care va deveni UE a fost creată în perioada de după cel de-al Doilea Război Mondial. În prima etapă, s-a pus accent pe consolidarea cooperării economice: țările implicate în schimburi comerciale devin interdependente din punct de vedere economic și astfel se evită riscul izbucnirii unui nou conflict.

Astfel, în 1958, a luat naștere Comunitatea Economică Europeană (CEE) care, inițial, a contribuit la intensificarea cooperării economice între șase țări: Belgia, Germania, Franța, Italia, Luxemburg și Țările de Jos. De atunci, s-au alăturat alte 22 de țări, ceea ce a dus la crearea unei imense piețe unice (denumită și piața internă), care continuă să se dezvolte pentru a-și valorifica întregul potențial.

Ceea ce a început ca o uniune pur economică a evoluat treptat, devenind o organizație care acționează în numeroase domenii de politică, de la schimbări climatice, protecția mediului și sănătate, la relații externe, securitate, justiție și migrație. Această schimbare s-a reflectat în modificarea, în 1993, a numelui Comunității Economice Europene (CEE), care a devenit Uniunea Europeană (UE).

Toate aceste informații sunt prezentate în cursul de față, având rolul de a înțelege mai bine natura juridică a Uniunii Europene, rolul pe care îl joacă pe continentul european și implicațiile aderării României la acest sistem juridic.

DATE DE CONTACT ALE TITULARULUI DE CURS

Conf. univ. dr. Liana-Teodora PASCARIU
Birou: E006, Corp E
Email: liana.pascariu@fdsa.usv.ro

SCOPUL ŞI OBIECTIVELE CURSULUI , COMPETENŢELE ACUMULATE

SCOP

În ideea asigurării volumului optim de cunoştinţe de bază în domeniul dreptului comunitar, cursul acoperă o serie de aspecte şi laturi ale teoriei şi, respectiv, practicii de specialitate, însemnând jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Scopul cursului este acela de a oferi celor interesaţi suficiente motive de a se informa cu privire la ordinea juridică comunitară, pentru că în centrul UE se află cele 27 de state membre care aparțin Uniunii și cetățenii acestora. Caracteristica unică a Uniunii este aceea că, deși toate statele membre rămân state suverane și independente, acestea au decis să pună în comun o parte din „suveranitatea" lor în domenii în care este util să colaboreze.

În practică, aceasta înseamnă că statele membre deleagă unele dintre competențele lor decizionale instituțiilor comune pe care le-au creat, astfel încât deciziile cu privire la chestiuni specifice de interes comun să poată fi luate în mod democratic la nivelul UE.

OBIECTIVE

1. familiarizarea studenţilor cu terminologia şi conceptele de baza specifice dreptului comunitar;
2. înțelegerea ordinii juridice create de Uniunea Europeană;
3. înțelegerea jurisprudenței CJUE.

COMPETENŢE SPECIFICE ACUMULATE

- cunoaşterea, înţelegerea conceptelor, teoriilor dreptului comunitar; utilizarea lor adecvată în comunicarea profesională;
- însuşirea şi aprofundarea noţiunilor specifice dreptului comunitar, precum şi asimilarea de către cursanţi a principalelor reglementări în domeniu;
- cunoaşterea şi înţelegerea principiilor pe baza cărora funcţionează UE.

EVALUAREA ACTIVITĂŢII

Evaluarea cunoştinţelor, acumulate pe baza materialului prezentat în curs şi a bibliografiei consultate, se va realiza în cadrul unui **examen scris**, desfăşurat în sesiunea din semestrul II, anul III.

Nota finală va fi calculată ţinând cont de următoarele ponderi:

a) *Nota obţinută la examen* va reprezenta 50% din nota finală;

b) *Nota obţinută la aprecierea lucrării de control* pe parcursul semestrului va constitui 50% din nota finală.

Pe parcursul semestrului, fiecare student va elabora, la data stabilită, pe baza bibliografiei recomandate, **O TEMĂ DE CONTROL** care va fi prezentată tutorelui.

Comisia Europeană
Uniunea Europeană
Ce este și ce face

Unitatea de învățare I.
Scurt istoric asupra constituirii Comunităţii şi Uniunii Europene

1. Naşterea ideii de Europa unită

Originile ideii de unitate a Europei pot fi identificate încă în Antichitatea sclavagistă, în cuceririle romane, care, după unii autori, au fost motivate de astfel de tendinţe.

În spiritul ideii de unitate europeană trebuie privite şi încercările de refacere a graniţelor fostului Imperiu Roman, mai ales dacă avem în vedere eforturile lui Carol cel Mare de a finaliza aceasta idee.

Dar, atât Carol cel Mare, cât şi succesorii săi, s-au dovedit incapabili de a realiza unitatea europeană. Conflictele religioase, economice, politice, etc., au divizat Europa făcând loc la două doctrine ireconciliante: cea a unităţii pontificale şi cea a unităţii imperiale. Cu toate acestea, nu au lipsit şi alte încercări de refacere a unităţi europene, care au avut germenii în comunitatea de civilizaţie europeană bazată pe acelaşi mod de a gândi, de a simţi şi acţiona. Apare, astfel, o nouă realitate politică pe plan european care "îşi impune încet, dar sigur, supremaţia în acest spaţiu şi care anunţă Europa modernă: puterea statelor suverane".

În epoca modernă, însă, ideea de unitate a Europei a fast abandonată în avantajul ideii de divizare a continentului, nu numai din punct de vedere politic, dar şi religios şi economic. Apar acum statele suverane, cu graniţe care devin nu numai criterii de separare geografică dar şi lingvistică, economică, socială etc.

De aceea, Europa secolului al XIX-lea este un continent divizat cu tendinţe contradictorii: de declin şi descompunere a unor state (Franţa, Austria), de cristalizare şi recompunere a altora (Germania, Italia). Se adaugă apoi revoluţia industrială, progresele ştiinţifice şi tehnice, ideile naţionaliste care accentuează divizarea, prevestind evenimentele începutului sec. XX. Sistemul de alianţe constituit acum, fondat pe interese contradictorii şi pe un echilibru precar, se modifică în funcţie de circumstanţele politice şi de altă natură.

Dincolo de aceste interese contradictorii, poate fi desluşită o comunitate de viaţă culturală, artistică, ştiinţifică şi tehnică, favorizată de dezvoltarea mijloacelor de comunicare, informare şi răspândire a cunoştinţelor. Este ilustrativă, în acest sens, "Revista Statelor Unite Europene" editată la sfârşitul secolului al XIX-lea de către Victor Hugo şi Garibaldi[1].

Ideea unităţii europene rezultă şi dintr-un proiect al "Statelor Unite Europene" propus şi luat în dezbatere de Congresul de Ştiinţe Politice ce a avut loc la Paris în anul 1900.

Fragmentarea politică a Europei, diversele încercări de stăpânire politică, n-au subminat comunitatea de civilizaţie bazată pe elemente de tradiţie, limbă, credinţă, organizare politică, cultură. De aceea, primul război mondial găseşte o Europă în dublă ipostază. cea comunitară prin elementele comune amintite şi cea a statelor naţionale.

2. Unitatea europeană în perioada interbelică

După primul război mondial, ideea de unitate europeană prinde contur în intenţiile contelui Condenhove Kalergi făcute publice prin lucrarea "Pan - Europa" în 1922 şi în care se preconiza constituirea unei federaţii europene prin abandonarea suveranităţii naţionale a statelor[2]. S-a iniţiat, de asemenea, sub patronajul contelui, o mişcare în favoarea constituirii unei Uniuni Pan Europene a cărei susţinători s-au întrunit la Viena (1929) într-un congres care a

[1] P. Renouvin, op. cit. menţionat de V. Marcu, *Drept instituţional comunitar*, Ed. Lumina Lex 2001, pag. 21.
[2] Condenhove Kalergi, *Pan-Europe* (Coll. Institut universitaire d'études européennes de Geneva), Paris, PUF, 1988, pag. 139.

reunit un număr impresionant de ţări participante.

Manifestul Pan European, bazat în primul rând pe înţelegerea dintre Germania şi Franţa, schiţa principalele coordonate ale unei confederaţii europene: garantarea egalităţii, suveranităţii şi securităţii confederale, crearea unei alianţe militare, înfăptuirea uniunii vamale, stabilirea unei monede comune, punerea în valoare în comun a coloniilor statelor membre, respectarea civilizaţiilor fiecărui stat, protejarea minorităţilor naţionale, iar pe plan internaţional se prevedea colaborarea cu alte state în cadrul Societăţii Naţiunilor.

Reprezentativă pentru acea vreme şi pentru materializarea ideii de comunitate europeană, este şi lucrarea danezului Heerfordt, "Europa comunis" în lumina căreia se profila un stat federal european al cărui sistem instituţional se apropia de cel existent în prezent: o adunare parlamentară, un directorat de şefi de state cu drept de veto, un minister federal răspunzător în faţa adunării.

A urmat, apoi, propunerea remarcabilului om politic A. Briand în sensul constituirii unei legături federale între popoarele europene, care să nu aducă atingere drepturilor suverane ale naţiunilor respective. Propunerea lui A. Briand (7 septembrie 1929) în cadrul Adunării Generale a Ligii Naţiunilor de creare a unei Uniuni Federale Europene, a avut un ecou favorabil în rândul unor state europene, fiind însă primită cu rezerve de alte state europene şi respins de Marea Britanie. Însărcinat să aprofundeze această propunere, guvernul francez a prezentat în 1930 un "Memorandum cu privire la organizarea unui regim de Uniune Federală Europeană" care, suprapunându-se crizei din perioada anilor 1929-1930 şi ascensiunii lui Hitler, nu s-a mai aplicat. Ideile proiectului, evoluate pentru acea perioadă, au renăscut ulterior, oferind suportul terminologic al limbajului comunităţii europene: piaţă comună, uniune vamală, circulaţia mărfurilor, capitalurilor şi persoanelor etc.

A existat, însă, şi o altă idee de unitate europeană bazată pe politica promovată de Hitler în timpul celui de-al doilea război mondial, o politică de forţă, violenţă, voinţă unilaterală. Această orientare a stimulat în contrapondere concepţia de unificare a Europei pe baza statelor europene, independente, pe acceptarea liber consimţită a acestei uniuni.

Susţineau concepţia de federalizare a Europei, mişcări precum: Mişcarea Federalistă Europeană, fondată de Altero Spinelli şi Ernesto Rossi; mişcarea "Combat" din Franţa (1941) având ca fondatori pe Henri Frenay, Albert Camus, Edmond Michelet ş.a. În unele concepţii federalizarea Europei trebuia să se realizeze în mai multe etape: o uniune economică, urmată de uniunea politică.

În 1944, la Geneva s-a desfăşurat o reuniune a reprezentanţilor militanţilor germani nazişti, urmată de alte câteva reuniuni care au elaborat un proiect de declaraţie al rezistenţei europene. Este "primul act politic al federaliştilor europeni şi primul apel la coordonarea mişcărilor de rezistenţă".

Pentru reuşita acestei mişcări s-a creat un birou permanent de coordonare pentru eliberarea ţărilor aflate sub ocupaţie nazistă şi pentru constituirea unei "Uniuni Federale a Popoarelor Europene" .

Marcată puternic de conjunctura celui de-al doilea război mondial şi de consecinţele sale pe plan european, Uniunea Federală a Popoarelor Europene trebuia să aibă un guvern responsabil în faţa popoarelor, armată plasată sub ordinele acestui guvern şi care să exc1udă orice armată naţională, precum şi un tribunal suprem. Germania şi aliaţii săi erau obligaţi la reconstrucţia tuturor ţărilor care au fost afectate de război. La toate acestea se adăuga obligaţia Germaniei de dezarmare totală şi supunerea ei unui control federal european.

3. Unitatea europeană după al doilea război mondial

După experienţa a două războaie devastatoare, "europenii au început să se gândească mai

profund la necesitatea şi posibilitatea realizării unităţii lor pe cale paşnică".[1] Căutând să iasă din impas, guvernele democratice din occident, hotărâte să nu mai repete greşelile trecutului, au optat definitiv, pentru soluţia integrării lor economice şi politice. Renaşte acum ideea uniunii europene[2] şi un "puternic curent spre o politică intenaţională care să fie capabilă să oprească un alt război mondial şi care să întărească economic Europa în faţa Americii, a început să se dezvolte.[1]

Este ilustrativă, în acest sens, declaraţia lui W.Churchill (19 dec. l946) la Universitatea din Zurich, în care reiterarea ideii de uniune europeană era motivată de dorinţa de a reconstrui familia europeană şi de a-i asigura o structură care să-i permită să trăiască şi să se dezvolte în pace, securitate, libertate. În mod paradoxal, W. Churchill făcea această declaraţie ştiind că Europa se pregătea pentru dezmembrare şi nu pentru recompunere, consolidare. Cel puţin ideologic, războiul a continuat prin împărţirea continentului în două sfere de influenţă (vestul sub influenţa democraţiei liberale, iar estul sub comunismul sovietic).

De aceea, timp de patruzeci şi cinci de ani (până la căderea zidului din Berlin şi prăbuşirea sistemului comunist) numai "guvernanţii şi popoarele din vestul continentului vor lua parte la marea mişcare de reconstrucţie politică a Europei[2], de "regăsire a familiei europene".

Primul congres al federaliştilor europeni la care a fost adoptat şi un proiect al Statelor Federale ale Europei, a fost organizat, în august 1947, la Montreux de către Uniunea Europeană a federaliştilor. Din lucrările acestuia s-a degajat clar ideea necesităţii unei federaţii, urmând a se adopta o "Cartă federală" şi a se stabili structura instituţională şi mijloacele prin care documentele comunitare urmau să fie supuse ratificării parlamentelor statelor participante la uniune.

Aliniaţi multiplelor mişcări europene participanţii la Congres n-au manifestat în toate privinţele puncte unitare de vedere, de aceea s-a ridicat problema coordonării mişcărilor pentru unitate europeană. Ca răspuns la o asemenea necesitate, în decembrie 1947 s-a constituit Comitetul Internaţional de Coordonare a Mişcărilor pentru Unitatea Europeană, sub patronajul căruia s-a organizat mai multe congrese dintre care se remarcă, în mod deosebit, Congresul de la Haga (7-10 mai 1948) care, printre altele, a iniţiat constituirea Consiliului Europei.

Deşi Congresul de la Haga a avut un caracter privat, el rămâne un moment de referinţă în evoluţia mişcării pentru unificarea Europei, lansând primele idei referitoare la: instituţii comune, piaţă comună, Carta drepturilor, Curte internaţională de justiţie privind aceste drepturi. A fost prima mare întâlnire a mişcărilor ce militau pentru unificarea Europei, ce a avut ca idee centrală coordonarea acestora pentru o Europă unită, crearea unei Adunări parlamentare europene, care să fie aleasă de către parlamentele naţionale. Coordonarea se impunea cu atât mai mult cu cât în federalizarea continentului se înfruntau două tendinţe: cea unionistă (susţinută de Marea Britanie) şi cea federală (agreată de Franţa). La rândul lor, federaliştii continentului, uniţi prin obiectivele comune urmărite se concurau în privinţa metodelor de concretizare a ideii europene. Unii propuneau constituirea unei uniuni federale şi a unei uniuni economice, cu un transfer parţial al suveranităţii naţionale, pe când alţii (adepţi ai federalismului integral) propuneau o Adunare europeană fără a preciza modalitatea de formare a acesteia. Şi unii şi alţii au căzut de acord, însă, asupra necesităţii ridicării Europei, a unităţii sale politice, economice, militare. În sensul acesta, în entuziastul "Mesaj către europeni" adoptat de Congresul de la Haga pe 10 mai 1948 se arată că "Nici una din ţările noastre nu poate rezolva singură problemele pe care le ridică economia modernă. În lipsa unei uniuni liber consimţite, anarhia noastră de acum ne va expune mâine unei uniuni forţate, fie prin intervenţia unui imperiu din exterior, fie prin

---

[1] I.P.Filipescu, A. Fuerea, *Drept instituţional comunitar european*, Ed. Actami, Bucureşti, 1994, pag.8.
[2] Pentru detalii a se vedea, V. Marcu, op. cit. pag. 23 şi urm.
[1]Charles Zorgbibe, *La construction poltique de l'Europe*, Presses universitaires de France, citat de O. Bibere, op. cit, pag. 23.
[2]Charles Zorgbibe, *Construcţia europeană, Trecut, prezent, viitor*, Ed. Trei Bucureşti, 1998, pag. 11.

uzurparea unui partid din interior”.[1]

Cele două tendinţe s-au înfruntat energic în cadrul lucrărilor Congresului de la Haga, de aceea negociatorii de atunci au fost nevoiţi să accepte o formulă de compromis între supranaţional (varianta unionistă) şi interguvernamental (varianta federalistă). Aşa a apărut prima organizaţie de cooperare politică în Europa – Consiliul Europei, având ca “act de naştere” tratatul încheiat la Londra (mai 1949) – de către 10 state Europene: Belgia, Danemarca, Franţa, Islanda, Italia, Luxembourg, Marea Britanie, Norvegia, Olanda, Suedia. Prima organizaţie de cooperare politică în Europa era dotată cu un organ de decizie (Consiliul de miniştrii – compus din reprezentanţii guvernelor statelor membre) şi o Adunare parlamentară consultativă. Ea s-a constituit într-un for de dialog şi cooperare “discretă în probleme politice, dinamică în activităţi ce au scăpat altor instituţii europene (mediu, cultură, sănătate, drepturile omului).[2]

Deşi a încercat o formulă de integrare europeană pe cale parlamentară, Consiliul Europei n-a devenit ce s-a dorit a fi: o cale spre Statele Unite ale Europei.

Fără competenţe politice spectaculoase, fără o putere legislativă a organelor Consiliului, confruntat fiind cu probleme aparţinând celor mai variate aspecte ale vieţii comunitare, Consiliul a eşuat ca formulă de integrare, rămânând “un centru de dialog politic” al statelor membre şi o tribună politică internaţională.

În cadrul acestui forum de dezbateri şi cooperare politică au fost adoptate, însă, importante documente ce constituie izvoare ale dreptului internaţional regional (în special în domeniul drepturilor omului). Încă din 1950 Consiliul dotează Europa cu o Convenţie Europeană a drepturilor omului[3], instituind şi mecanismele de protecţie juridică a acestora. Este o codificare la nivel european a drepturilor şi libertăţilor publice (viaţă, conştiinţă, expresie, asociere, proprietate, educaţie, securitate), menită « să acopere insuficienţele normative şi procedurile existente în legislaţiile europene prin crearea unui organ de control de tip jurisdicţional care să fie deschis persoanelor (cetăţenilor) împotriva propriilor state, în condiţiile determinate de convenţie ». Într-adevăr, Comisia europeană a drepturilor omului, putea fi sesizată de orice individ supus jurisdicţiei unui stat membru, iar Curtea de Justiţie a drepturilor omului, putea adopta hotărâri definitive şi obligatorii. La data de 1 noiembrie 1998 a intrat în vigoare protocolul nr. 11 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului ce a urmărit centralizarea mecanismelor de aplicare a Convenţiei, înlocuind Comisia şi Curtea, cu program limitat, cu o Curte unică, permanentă. În acelaşi timp, protocolul menţionat, a întărit caracterul judiciar al sistemului, instituind jurisdicţia obligatorie a Curţii şi dreptul individual de petiţionare, exercitat direct la Curte.

Cu crearea Consiliului Europei (o organizaţie internaţională politică de tip tradiţional) se conturează premisele înfiinţării Comunităţilor Europene. Acesteia i se vor adăuga, în mod necesar, organizaţii de tip economic şi militar.

4. Comunităţile europene: premise ale constituirii

Ridicarea Europei după al Doilea război mondial determină într-un mod foarte pragmatic, constituirea unor organizaţii europene de cooperare în domeniile: economic, militar, politic, premise ale formelor comunitare europene.

---

[1] Charles Zorgbibe, op. cit. pag. 20. Aşa cum menţionează autorul, entuziasmul celor care vedeau renaşterea Europei prin propriile ei forţe, s-a stins repede întrucât evoluţia ulterioară a evenimentelor a demonstrat că impulsul pentru constituirea Europei Occidentale este dat chiar din exterior, de către SUA.

[2] Octav Bibere, op. cit. pag. 26.

[3] Convenţia Europeană a drepturilor omului a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953, fiind completată ulterior cu 11 protocoale adiţionale. Ea este apreciată a fi primul tratat internaţional în materia drepturilor omului adoptat după Declaraţia Universală a Drepturilor Omului (1948), prin care dispoziţiile acesteia au fost transformate în obligaţii juridice internaţionale pentru statele părţi la Convenţie.

1) Organizaţiile internaţionale cu vocaţie militară cu scop primordial defensiv, au fost iniţial inspirate de teama unei resurecţii a pericolului german, dar treptat vor căpăta o nouă semnificaţie, în contextul războiului rece.

Ca răspuns unei eventuale ameninţări germane, pe 4 martie 1947 pentru prima oară reprezentanţii Angliei şi Franţei, încheie la Dunkerque un Pact de alianţe şi asistenţă mutuală.

După mai puţin de un an (februarie 1948) Franţa şi Anglia invită statele Beneluxului să participe şi ele la un sistem de garanţie mutuală. Este redactat şi semnat un nou tratat între Anglia şi Franţa pe de o parte şi Belgia, Olanda, Luxemburg, pe de altă parte şi astfel, la 17 martie 1948 la Bruxelles, ia fiinţă Uniunea Occidentală.

Deşi Tratatul de la Bruxelles consfinţea, în primul rând, un acord de asistenţă automată contra oricărei agresiuni (Germania fiind în mod special vizată), el organiza o reţea de relaţii mult mai largă, care viza pe lângă cooperarea militară şi relaţii politice, economice, culturale.

Pe plan politic, se constituie un Consiliu consultativ, din miniştrii afacerilor externe, cu sediul, alternativ, în capitalele statelor membre (Franţa, Anglia şi cei din Benelux). Între sesiuni Consiliul este dublat de o Comisie permanentă cu sediul la Londra.

Pe plan militar se constituie un Comitet al Miniştrilor Apărării asistat de comitetele specializate (având ca principală misiune planificarea strategică a armamentului). Sunt constituite totodată forţe militare comune (divizii gata să fie plasate sub un comandament comun, în caz de război, sub comandamentul comitetului comandanţilor şefi).

Pe plan economic, organizaţia ce rezultă din Tratatul de la Bruxelles propunea formarea unei uniuni vamale, deschisă tuturor ţărilor europene (şi înfiinţarea unei Adunări Europene, ca organizaţie cu puteri parlamentare internaţionale).

Dar, Uniunea occidentală "reprezenta o Europă mult prea fragilă pentru cei doi " foşti" mari aliaţi, iar o nouă măsurare a forţelor părea doar o chestiune de timp". De aceea, lovitura de stat de la Praga (februarie 1948), blocada de la Berlin (iunie 1948), războiul civil din Grecia, au determinat SUA să iasă din izolaţionism şi să impulsioneze fortificarea sistemului de securitate european. În acest context, la 4 aprilie 1949 la Washington este semnat Tratatul Atlanticului de Nord (NATO), organizaţie cu pronunţat caracter militar în care, pe lângă cele cinci sate din Uniunea Occidentală să regăsesc SUA, Canada, Norvegia, Danemarca, Italia, Portugalia, Islanda. Conducerea noii organizaţii revine SUA, Uniunea Occidentală fiind practic absorbită de NATO[1].

2)*Organizaţiile internaţionale cu vocaţie economică* au apărut din nevoia reconstrucţiei economiilor distruse de război, pe calea cooperării statelor europene. Într-un regim de urgenţe, în primul rând economice, cu mijloace insuficiente, Europa este nevoită să accepte prelungirea şi sporirea ajutorului economic nord-american, care de la sfârşitul războiului mondial îmbrăcase variate forme.

Este lansat planul Marshall, prin care "se pune în mişcare un sistem financiar de redemarare a economiilor statelor europene". De acest plan va beneficia doar Vestul Europei[2], care va trebui însă să participe la o instituţie însărcinată cu gestiunea colectivă a ajutorului şi cu elaborarea unui program de reconstrucţie europeană. Aşa cum sublinia generalul Marshall, "nu ar fi nici corect, nici util ca guvernul SUA să procedeze la stabilirea unilaterală a unui program destinat repunerii pe picioare a economiei europene. Aceasta este treaba europenilor."

Ca urmare, se constituie cei doi piloni ai reconstrucţiei economice europene, ECA (Economic Cooperation Administration) reprezentând partea americană şi OECE (Organizaţia Europeană de Cooperare Economică) reprezentând partea europeană. OECE a avut ca document constitutiv Convenţia încheiată la 16 aprilie 1948 şi care a fost semnată de 16 state europene:

---

[1] Într-un alt context politic, cel al anilor" 60, Uniunea Occidentală va reapărea sub numele de Uniunea Europei Occidentale (acordul de la Paris 1954) în care se integrează şi se reînarmează RF Germania, care la 9 mai 1955 aderă la NATO. În replică la 14 mai 1955 se semnează pactul de la Varşovia.

[2] Statele Estului Europei aflate sub "protecţia" Moscovei au fost "ajutate" să renunţe la binefacerile Planului Marshall.

Austria, Belgia, Danemarca, Elveţia, Franţa, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Luxemburg, Marea Britanie, Norvegia, Olanda, Portugalia, Suedia, Turcia, Vestul Germaniei şi teritoriul Triest. În 1955 va fi admisă RFG, iar în 1959 Spania.

Constituită în vederea gestionării ajutorului comun oferit de SUA, OECE va pune în mişcare mecanisme economice şi politice care să ajute statele europene să depăşească condiţia de protejate ale SUA. Sub conducerea organizaţiei, politicile economice naţionale îşi armonizează interesele naţionale, dispunând de un sistem multilateral de plăţi, în condiţiile liberalizării crescânde a schimburilor şi eliminării restricţiilor economice.

După 12 ani de eforturi susţinute de redresare şi reconstrucţie a Europei, OECE, reformată îşi lărgeşte atât obiectivele cât şi aria de acţiune. Convenţia din 14 decembrie 1960 o va înlocui cu Organizaţia de Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE), "marcând astfel trecerea occidentului la stadiul de state industrializate dezvoltate şi societăţi de consum". Intrarea în organizaţie a SUA, Austriei, Canadei, Japoniei, Noii Zeilande, va consacra " constituirea unei comunităţi în fapt mai largă, aceea a statelor industrializate, în sânul căreia trebuie de acum să fie căutate o ideală solidaritate sau cel puţin respectul unui echilibru în dezvoltare"[1]. Obiectivul principal rămâne, însă, coordonarea politicilor economice, comerciale şi de dezvoltare ale statelor membre, oferind totodată ajutor pentru dezvoltarea ţărilor lumii a treia. În prezent organizaţia are 24 membri : cele 15 ţări ale U.E. şi S.U.A., Canada , Japonia, Turcia, Australia, Elveţia, Norvegia, Islanda şi Noua Zeelandă.

Organizaţia devine astfel un for în care se stabilesc politici economice, se schimbă informaţii, altfel spus, " unul din locurile de gestiune a unei lumi din ce în ce mai întrepătrunse".

3) *Organizaţiile internaţionale cu vocaţie politică*, apărute după al doilea război mondial, sunt expresia celor mai influente mişcări europene ce promovează şi susţin ideea de unitate europeană. Încă din 1947 se constituie un Comitet Internaţional de Coordonare pentru Europa Unită care convoacă la Haga un mare Congres al Europei, ce propune o Adunare parlamentară europeană. Se conturează două modele de constituire a Federaţiei Europene. Reprezentanţii Marii Britanii propun un model tradiţional de cooperare interguvernamentală (o organizaţie strict dependentă de guverne) pe când modelul franco-belgian, axat pe metoda supranaţională, propune un parlament veritabil european căruia să i se acorde o competenţă extinsă. În cele din urmă se ajunge la un compromis şi astfel apare prima organizaţie de cooperare politică în Europa, Consiliul Europei, la care ne-am referit, în cele ce au precedat.

Cele trei tipuri de organizaţii internaţionale din Europa nu au reuşit să asigure politici unitare (specifice celor trei domenii). Erau organizaţii sectoriale, cu vocaţii diferite, care s-au dovedit incapabile să coordoneze dezvoltarea economică a Vestului Europei. Dacă ne referim numai la Consiliul Europei, ca o formulă de integrare europeană pe cale parlamentară, vom constata eşecul rapid al acesteia, datorită lipsei puterii legislative a organelor Consiliului şi a mijloacelor foarte reduse de care el dispunea[2]. Deşi competenţele atribuite Consiliului sunt extinse şi la domeniile: economic, social, cultural, ştiinţific, juridic, mijloacele de acţiune efectivă erau foarte limitate.

De aceea, statele occidentale s-au orientat asupra unor soluţii de cooperare economică mai radicale şi depăşind particularismul şi reticenţele trecutului au pus bazele unui proces de unificare progresivă a Europei. Apar astfel primele organizaţii supranaţionale, comunităţile europene.

[1] Ch. Zorgbibe, op. cit. pag. 22.
[2] C.Lefter, op. cit. pag. 150.

Unitatea de învăţare II.
Primii paşi spre o Europă Comunitară

1. Primii paşi spre o Europă comunitară

Primii paşi spre o Europă comunitară sunt încununaţi de un succes, dar şi împovăraţi de un eşec.

La începutul anilor ´50 impulsul construcţiei Europei comunitare vine, de astă dată, din interior. Şase state europene reuşesc o veritabilă depăşire a suveranităţii lor, lansând planurile primelor Comunităţi Europene: Comunitatea Economică a Cărbunelui şi Oţelului (care s-a dovedit a fi nu numai prima realizare în acest domeniu, dar şi primul pas în reconcilierea franco-germană) şi Comunitatea Europeană de apărare (care îşi are istoria sa de început şi de sfârşit tot în Franţa).Proiectele celor două comunităţi sunt gândite de aceeaşi experţi.

La 9 mai 1950, Franţa (prin ministrul său de externe –Robert Schuman) face publică oferta sa către Republica Federală Germania de a pune sub administraţie comună industria cărbunelui şi oţelului. Este o ofertă care avea să marcheze profund, definitiv, destinul comunităţilor europene. Oferta se sprijinea pe trei principii fundamentale: delegarea de suveranitate a statelor membre; crearea unor instituţii comunitare executive înzestrate cu puteri supranaţionale şi acceptarea arbitrajului unei Curţi de Justiţie care să edicteze un drept superior dreptului naţional al statelor membre.

Oferta a fost primită cu entuziasm de către Germania care era interesată să-şi ocupe un loc în Europa de Vest.

Deşi noua Comunitate "îşi propunea ca prin paşi mici dar siguri să iniţieze construcţia Europei începând cu domeniul economic",scopul principal al acesteia era de natură politică. Industria grea din Rurh era pusă sub o organizare şi un control comun, iar cele două "forţe" adversare se puneau, de bună voie sub guvernarea unui principiu total nou în relaţiile internaţionale: "transferul de drepturi suverane în unele sectoare economice şi administrarea acestor sectoare prin instituţiile cu caracter supranaţional"[1].

Metoda propusă de francezi, cunoscută sub denumirea de "calea comunitară de integrare" acordă prioritate, integrării sectoriale, în detrimentul integrării lor globale şi integrării lor economice în detrimentul celei politice". Ea a fost îmbrăţişată şi de Italia şi ţările din Beneleux, astfel că prin Tratatul de la Paris din 18 aprilie 1951 se instituie Comunitatea europeană a cărbunelui şi oţelului (CECO).

Tratatul comunitar prevede un sistem instituţional, compus din Înalta Autoritate (formată din nouă membri, desemnaţi de guvernele statelor membre)[2] dintr-un Consiliu de miniştrii reprezentând statele membre (cu puteri restrânse) şi Adunarea Parlamentară alcătuită din deputaţi ai parlamentelor din statele membre.

Cât priveşte fundamentul economic al acestui tratat, el se află în dispoziţiile art. 4 care prevede că " sunt recunoscute ca incompatibile cu piaţa comună a cărbunelui şi oţelului şi că vor fi abolite şi interzise:

a) taxele la import şi la export ori taxele având efect echivalent şi restricţiile cantitative privind circulaţia produselor;

b) măsurile şi practicile discriminatorii între producători, între consumatori şi între cumpărători (în special în privinţa preţurilor şi condiţiilor de livrare ori a tarifelor şi condiţiilor de transport, precum şi măsurile care împiedică libera alegere de către cumpărători a furnizorului;

c) subsidiile şi ajutoarele acordate de către state ori taxele speciale impuse de state în orice formă ar fi ele;

d) practicile restrictive care tind spre împărţirea şi exploatarea pieţii.

---

[1] Ibidem.

[2] Aceşti membri se aflau în totală independenţă şi libertate faţă de statele care i-au desemnat.

Tratatul comunitar a intrat în vigoare pe 25 iulie 1952.

Din 10 februarie piaţa comună va fi deschisă pentru cărbune, minereu de fier vechi, iar din 1 mai 1953 pentru oţel.

Instituirea CECO a avut un succes rapid, iar în entuziasmul general unii politicieni ai Europei "au extrapolat noul sistem de integrare economică şi la alte domenii".[1] Este şi cazul Comunităţii Europene de Apărare al cărei proiect a fost lansat tot de Franţa şi asumat de membrii CECO. Tratatul instituind CEA a fost semnat la Paris (mai 1952) şi el prevedea crearea unei armate europene de apărare compusă din unităţi furnizate de statele membre, condusă de un ministru european al apărării şi sub controlul unei Adunări parlamentare europene. Finanţarea urma să fie asigurată de un buget comun. Integrarea militară europeană era concepută ca, un pas hotărâtor spre o integrare politică ("crearea pentru apărarea comună a unei armate europene ataşată de instituţiile politice ale Europei unite"), proces cu multiple şi variate complicaţii. De aceea, după 4 ani de la iniţiativa lansată de Franţa, proiectul este respins fără a fi luat în discuţie de Adunarea naţională a Franţei.

Un alt proiect de integrare a avut în vedere o Comunitate Politică Europeană. Proiectul a fost elaborat de către Adunarea Generală a CECO şi prezentat reprezentanţilor guvernelor statelor membre, dar nu a avut mai mult succes decât proiectul integrării militare. Mai mult decât atât, a fost lăsat în nelucrare. Se urmărea " realizarea unei structuri instituţionale asemănătoare celei a CECO, acordarea unui rol important instituţiilor independente de elaborare a politicii şi elementului parlamentar şi o coordonare a politicii externe"[2].

2. Relansarea construcţiei europene: CEE (Piaţa Comună) şi EURATOM

După eşuarea planului de armată comună şi structuri politice comune ale Europei, procesul european "îşi continuă cu discreţie drumul, într-un ţinut politic şi economic variat, cu perioade de succes, dar şi cu paşi îndărăt sau în lateral, cu perioade de optimism sau de pesimism, cu interese mari şi diverse şi nu de puţine ori cu aspecte contradictorii "[3].

Întruniţii în iunie 1955 la Messina (Sicilia) miniştrii afacerilor externe din cele şase ţări au recunoscut eşecul construcţiei comunitare în domeniile militar şi politic şi au reînnoit politica de integrare europeană punând accent pe latura economică, (cu deosebire pe domeniul energiei nucleare).

Ambiţiosul program de relansare a Europei, a pornit, de data aceasta, de la ţările Beneluxului, care au comunicat partenerilor lor din CECA un proiect vizând crearea unei pieţe comune generale a celor şase ţări care să asigure libera circulaţie a mărfurilor, serviciilor, a capitalurilor şi a forţei de muncă.

Iniţiativa Benelux are susţinerea Italiei, pe când Franţa şi Germania erau ezitante, forţele politice interne ale acestora fiind împărţite. Rezerva venea poate şi din incertitudinile în legătură cu acţiunile comune, procedurile şi mai ales cu natura instituţiilor comune. De aceea, întrunirea de la Messina nu adoptă o decizie clară în această privinţă, ci propune transferarea problemelor integrării unui Comitet interguvernamental (de experţi) condus de un om politic (belgianul Paul Henri Spaak). Programul integrării viza importante domenii ale vieţii comunitare, precum: stabilirea unei reţele de gaze şi curent electric, organizarea comună a utilizării paşnice a energiei atomice, pregătirea progresivă a unei pieţe comune fără taxe vamale şi licenţe de import.

Comitetul interguvernamental îşi deschide lucrările pe 9 iulie 1955, care aproape un an investighează posibilităţile unei uniuni economice generale şi a unei uniuni în domeniul nuclear. Raportul Spaak, este remis în aprilie 1956 guvernelor " celor şase" şi, pe baza lui, au început negocierile ce au condus la 25 martie 1957 la semnarea Tratatelor de la Roma.

---

[1] Adunarea generală CECO a elaborat şi prezentat reprezentanţilor guvernelor statelor membre proiectul tratatului instituind Comunitatea Politică Europeană (CPE) proiect ce a fost lăsat în nelucrare.

[2] O.Manolache, *Drept comunitar, instituţii comunitare*, Edit. All Beck, Bucureşti, 1999, pag. 4.

[3] O. Bibere, op. cit. pag. 35.

Tratatul instituind Comunitatea Economică Europeană, (Piaţa comună) îşi propune stabilirea unei pieţe comune între cele şase state contractante spre a "promova o dezvoltare armonioasă a activităţilor economice în ansamblul Comunităţii, o expansiune continuă şi echilibrată, o stabilitate separată, o ridicare accelerată a nivelului de viaţă şi relaţii mai strânse între statele pe care le reuneşte".

Principalul obiectiv al Pieţei Comune era crearea unei "uniuni vamale", care presupunea eliminarea drepturilor vamale şi restricţiilor cantitative între statele membre, precum şi instituirea unui tarif vamal comun. Într-o uniune vamală "cordonul vamal este mutat la frontierele care separă statele exterioare Comunităţii în raport cu statele membre ale acesteia".

Al doilea obiectiv al Pieţei Comune era abolirea barierelor liberei circulaţii a persoanelor, serviciilor, capitalurilor, între statele membre care trebuia să devină efectivă cel mai târziu la sfârşitul perioadei de tranziţie.

Funcţionarea Pieţei Comune făcea necesară şi elaborarea unor politici comune, mai ales în agricultură şi transporturi. Cât priveşte agricultura, politica comună este prevăzută dar nu şi definită de tratat. După Conferinţa Agricolă de la Dresda (iulie 1958) s-au conturat principiile sale de bază, care au fost apoi reluate şi aprofundate de mai multe reglementări şi decizii ale Consiliului de Miniştrii al CEE.

Dintre obiectivele precise, conturate în Tratatul Pieţei Comune, fac parte: apropierea legislaţiilor din statele membre în vederea bunei funcţionări a pieţei comune precum şi asocierea unor ţări şi teritorii de peste mări (într-o perioadă în care Belgia, Franţa, Olanda erau puteri coloniale).

Cel de-al doilea tratat de la Roma ce instituie Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, prezintă unele particularităţi faţă de celelalte tratate comunitare în privinţa scopului ce îi este atribuit. În cazul energiei nu mai era vorba de a pune în comun activităţile economice deja existente, ci de a contribui la formarea şi dezvoltarea unei industrii nucleare europene. Obiectivul acesteia este fixat şi prin art. 1 al Tratatului CEEA potrivit căruia "Comunitatea trebuie să contribuie la stabilirea condiţiilor necesare formării şi dezvoltării rapide a energiei nucleare, creşterii nivelului de trai în statele membre şi dezvoltării schimburilor cu alte ţări".

La vremea respectivă totul pornea, de la deficitul de energie al statelor membre şi rămânerea în urmă, faţă de statele dezvoltate: SUA, Anglia, URSS, de la nevoia dezvoltării sectorului energetic nuclear pentru interese naţionale şi regionale comune. Sarcinile realizării unor asemenea obiective erau multiple, variate: dezvoltarea cercetărilor şi difuzarea cunoştinţelor tehnice, asumarea unor funcţii de reglementare în aprovizionarea statelor membre cu minereuri şi combustibil nuclear, stimularea investiţiei de capital în industria nucleară şi a realizării instalaţiilor necesare acestor industrii.

Cele două Tratate[1] au fost ratificate rapid de către statele fondatoare, ceea ce a făcut posibilă intrarea lor în vigoare la 1 ianuarie 1958. Din momentul acesta construcţia comunitară europeană se sprijinea pe trei piloni - cele trei tratate comunitare care aveau unele puncte comune dar şi importante note distinctive.

Toate cele trei Tratate oferă posibilitatea integrării economice a statelor membre, pe trei niveluri: uniune vamală, piaţa unică sau spaţiu economic unificat, uniune economică, prin politicile comune.

Între cele trei comunităţi, în cadrul fiecărui nivel apar diferenţieri importante.

De exemplu, în sistemul CECO, uniunea vamală este imperfectă şi nu cuprinde un tarif exterior comun, pe când în sistemul CEE ea este perfectă, fiind realizată prin eliminarea

[1] Din analiza celor două tratate (CEE şi EURATOM) se poate sesiza un recul al doctrinei supranaţionaliste atât în plan ideologic cât şi în privinţa tehnicilor instituţionale, organul de decizie devine Consiliul Comunităţii format de reprezentanţii guvernelor statelor membre (Consiliului de Miniştri) şi nu Comisia ca în cadrul CECO. Consiliul Comunităţii trebuie să colaboreze în activitatea sa cu Comisia şi cu Adunarea Generală. Rolul Comisiei se evidenţiază mai ales în pregătirea proiectelor de decizie (drept de iniţiativă) şi în supravegherea respectării dispoziţiilor tratatelor.

obstacolelor intracomunitare la exportul – importul de produse şi prin introducerea unui tarif exterior comun.

Iar cât priveşte piaţa produselor la care se referă, în sistemul CECO ŞI CEEA este vorba de produse restrictiv enumerate, pe când în sistemul CEE piaţa acoperă toate produsele posibile.

De asemenea, sfera aplicabilităţii este mai întinsă în cadrul CEE întrucât ea acoperă şi teritoriile neeuropene a unor sate membre (teritoriile de peste mări ale puterilor coloniale de atunci Belgia, Olanda, Franţa).

Şi în privinţa regulilor de concurenţă, pot fi reţinute unele deosebiri, regulile CECO fiind mult mai stricte faţă de Sistemul Pieţei Comune caracterizat prin neodirijism şi neoliberalism.

În sfârşit, Tratatele comunitare se diferenţiază şi sub aspectul fizionomiei lor juridice. Cel mai important dintre acestea, Tratatul de Constituire a Pieţei Comune, reprezintă fundamentul juridic în procesul de integrare economică şi totodată o premieră pentru dreptul internaţional. El apare ca un tratat – cadru, cu unele trăsături asemănătoare unei constituţii, definind un sistem comunitar dotat cu instituţii politice comune: Adunarea parlamentară, Consiliul de miniştrii, Comisie şi Curtea de Justiţie. În acelaşi timp Tratatul CEE poate fi analizat şi ca un tratat de procedură ce vizează realizarea integrării economiei statelor membre pe etape, în mod progresiv, în scopul creării unei uniuni vamale şi a unei pieţe unice comune.

Tratatul CEEA, ca şi tratatul CECO sunt nişte tratate-lege, cu reglementări vizând domeniile specifice: producerea şi folosirea energiei nucleare în scopuri paşnice şi respectiv, administrarea comună a industriei cărbunelui şi oţelului.

3. Evoluţia construcţiei comunitare după constituirea Comunităţilor. Valurile de aderare.

Construcţia europeană a fost puternic marcată de jocul politic internaţional. Instituirea Comunităţilor a fost tributară " contextului politic de după războiul rece ce i-a urmat, antagonismului est - vest, binomului americano-sovietic în care cei doi mari adversari – parteneri lucrau pentru o nouă ordine mondială".

Iar evoluţia ulterioară a vieţii comunitare europene a avut loc pe fondul unor raporturi în general de coexistenţă paşnică între superputeri[1], a unei perioade de destindere[2], urmată de o diluare şi, mai apoi descompunere a antagonismului est - vest. În acest interval putem urmări desfăşurarea vieţii comunitare pe două coordonate: creşterea numărului statelor membre şi perfecţionarea instituţională.

Lărgirea Comunităţilor a fost influenţată de evoluţia scenei politice internaţionale confruntată cu unele crize şi eşecuri ca şi de coexistenţa formelor comunitare instituite (cu modelul oferit de Anglia, de integrarea sub forma unei asocieri în cadrul unei zone de comerţ liber).

Anglia optase pentru această formă de integrare, pentru contrabalansarea activităţilor comunităţilor europene, după ce, participând la lucrările de reluare a procesului de integrare alături de cele şase ţări comunitare (iulie 1955), a constatat că principiile integrării puse atunci în discuţie sunt în total dezacord cu tradiţia britanică de liber schimb. Părăsind lucrările conferinţei, reprezentantul britanic a ţinut să precizeze: "Trebuie să vă spun că viitorul tratat cu elaborarea căruia sunteţi însărcinaţi: a) nu are nici o şansă să fie încheiat; b) nu are nici o şansă să fie ratificat; c) dacă este ratificat, nu are nici o şansă să fie aplicat; d) şi chiar dacă va fi aplicat el este total inacceptabil pentru Marea Britanie. În el vorbiţi de agricultură, ceea ce nouă nu ne place, de drepturi vamale, ceea ce noi respingem, de instituţii, ceea ce ne provoacă oroare".

Ataşamentul britanic pentru liber schimb se justifica prin legăturile privilegiate cu noua superputere (SUA) ca şi prin angajamentele economice avantajoase cu statele din Commonwealth. Întrezărind succesul construcţiei comunitare, Anglia încearcă constituirea unei

[1] Este perioada dintre 1955 şi 1968 în care nu au lipsit şi unele conflicte (Indochina) şi crize (a doua criză a Berlinului, 1958 şi criza rachetelor din Cuba, 1962).
[2] Este perioada dintre 1969 – 1973, urmată de o perioadă mai tensionată 1979-1983 (războiul din Afganistan).

mari zone de liber schimb invitând statele din cadrul OECE (Comitetul Maudling) ca şi cele şase state comunitare (unele fiind chiar tentate să facă parte dintr-o asemenea zonă de liber schimb).

Propunerea a făcut obiectul negocierilor până în 1958, fără vreun rezultat concret, datorită deosebirilor de opinii, în privinţa formelor specifice de realizare a acelei zone de comerţ liber. Totuşi, 7 state necomunitare, participante la negocieri au încheiat la Stochkolm o Convenţie privind înfiinţarea unei Asociaţii Europene a Liberului Schimb – AELS. Scopul acestei asociaţii era liberalizarea schimburilor, fără, însă, a dispune de instituţii comune în genul comunităţilor. De aceea, organizaţia a fost definită ca instituind un amplu câmp de concurenţă internaţională, având ca organ un Consiliu, alcătuit din reprezentanţi ai tuturor statelor membre.

Aria geografică largă în care sunt desfăşurate ţările membre AELS şi diferenţele economice dintre acestea au făcut ca forma comunitară instituită să nu dea rezultatele scontate, iar interesul celorlalte state să fie redus[1].

De aceea, britanicii, depăşindu-şi reticenţele şi concepţia economică îşi manifestă disponibilitate pentru negocieri privind accederea la structurile comunitare (era în 1961), dar preşedintele Franţei, Charles de Gaulle a apreciat că "dobândirea calităţii de membru al Comunităţilor Europene este prematură şi nu este cazul continuării negocierilor".

În mai 1967 este depusă o nouă cerere de aderare, însă Franţa se opune şi de această dată. Poate că preşedintele de Gaulle şi-a amintit replica premierului englez, care în iunie 1944 îi spunea: "să ştiţi că între marea cea mare (aluzie la SUA) şi voi vom alege întotdeauna marea cea mare" sau poate că îngrijora poziţia Angliei de "strălucit secund" al SUA, ceea ce ar fi permis acestora din urmă, prin aderarea Angliei la Comunitate, un control asupra lor.

Schimbarea poziţiei Franţei faţă de Anglia are loc după retragerea preşedintelui de Gaulle. De aceea, cu ocazia Conferinţei de la Haga a şefilor de state şi de guverne (decembrie 1969) al cărui scop era, printre altele, şi deblocarea construcţiei europene, problema aderării Angliei la comunitate a fost pusă într-o cu totul altă lumină. În iunie 1970 încep la Luxemburg, negocierile pentru admiterea **Danemarcei, Irlandei, Marii Britanii iar în ianuarie 1972 se semnează la Bruxelles acordul la aderare a acestora.** El va fi aplicabil începând cu 1 ianuarie 1973, după ratificarea sa de către toţi semnatarii. În felul acesta "Mica Europă" a anilor 1950, a devenit o comunitate de 9 membri, populată de 256 milioane de locuitori, realizând o producţie anuală de 700 de milioane de dolari şi constituind cel mai important dintre partenerii din comerţul internaţional. Se încheie astfel, **prima etapă de lărgire** a comunităţilor prin aderarea de noi membri.

A doua etapă de aderare este marcată de orientarea Comunităţilor Europene către sud prin **aderarea, în 1979 a Greciei** (tratatul de aderare intrând în vigoare din 1981) Piaţa Comună devenind astfel "Europa celor 10".

A treia etapă de lărgire a Comunităţilor începe din 1977, când şi-au depus candidature **Spania şi Portugalia**. Tratatul de aderare s-a semnat abia în anul 1985 şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1986. De la acel moment, Uniunea Europeană a devenit o structură cu 12 membri și a început să se pună problema stabilirii unor criterii clare de adrerare pentru potențialele noi state candidate, pe măsură ce organizația devenea tot mai mare și mai eterogenă.

În acest scop, s-a stabilit că orice stat european poate solicita să devină membru al Uniunii dacă respectă valorile comune ale acesteia și se angajează să le promoveze. În 1993, Consiliul European de la Copenhaga a stabilit o serie de **criterii** care sunt esențiale în orice proces de integrare în UE a unei țări candidate sau potențial candidate. Acestea includ:

- stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, respectarea și protecția minorităților;

[1] Cu toate acestea, Asociaţia a supravieţuit până în 1994, când a fuzionat cu Comunitatea Europeană, spre a realiza spaţiul Economic european (SEE). A impulsionat acest pas migraţia multor ţări membre A.E.L.S., către comunităţi (Aanglia, Suedia, Danemarca, Austria, Portugalia) . Din AELS fac parte în prezent:Norvegia, Elveţia, Islanda.

- economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din cadrul Uniunii;
- capacitatea de a-și asuma obligațiile care decurg din calitatea de membru, inclusiv de a adera la obiectivele uniunii politice, economice și monetare și de a adopta normele, standardele și politicile comune care constituie corpusul dreptului UE (acquis-ul comunitar).

S-a decis atunci că o țară care dorește să adere la Uniunea Europeană adresează o cerere Consiliului, care solicită Comisiei să prezinte un aviz. Parlamentul European este notificat în legătură cu această cerere. În cazul în care avizul Comisiei este favorabil, Consiliul European poate decide – în unanimitate – acordarea statutului de țară candidată. În urma recomandării Comisiei, Consiliul decide – din nou, în unanimitate – dacă deschide sau nu negocierile. Totalitatea legislației UE (acquis-ul comunitar) care trebie adoptată de fiecare stat candidat este împărțită în peste 30 de capitole de politici. Înainte de a începe negocierile propriu-zise, Comisia întocmește un raport de „screening" (examinare) pentru fiecare capitol. Pe baza recomandărilor Comisiei, Consiliul decide în unanimitate dacă deschide sau nu noi capitole de negocieri. Ori de câte ori progresele sunt considerate satisfăcătoare, Comisia poate recomanda „închiderea provizorie" a unui capitol. Din nou, Consiliul decide în unanimitate.

După ce negocierile privind toate capitolele au fost încheiate, termenii și condițiile – inclusiv eventuale clauze de salvgardare și dispoziții tranzitorii – sunt încorporate într-un tratat de aderare între statele membre ale UE și țara candidată. Tratatul de aderare se poate semna numai după aprobarea Parlamentului European și după obținerea acordului unanim al Consiliului. Acesta este apoi supus ratificării de către toate statele contractante, în conformitate cu propriile cerințe constituționale (și anume, ratificare în parlament sau referendum).

A urmat apoi **a patra etapă** de lărgire a Comunităţilor (care în fapt este şi prima lărgire a Uniunii Europene, după crearea sa prin Tratatul de la Maastricht (1992), marcată de **adeziunea Austriei, Finlandei şi Suediei (în ianuarie 1995).**

În 2004 a urmat o extindere istorică, o adevărată reunificare a Europei, **când zece state au întregit Uniunea Europeană: Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovenia şi Slovacia**. **1 ianuarie 2007** este momentul în care **România, alături de Bulgaria,** devin cele mai noi state membre ale Uniunii. **La 1 iunie 2013 a aderat și Croația, Uniunea având în prezent 27 de membri (după Brexit-ul Marii Britanii din 2020).**

4. Crearea Uniunii Europene

În mod firesc aprofundarea şi extinderea procesului european au impus unele adaptări şi perfecţionări ale instituţiilor comunitare care au format obiectul unor documente ce s-au constituit în veritabile izvoare ale dreptului comunitar. În ordine cronologică trebuie amintit, în primul rând Tratatul de la Bruxelles din 1965 (intrat în vigoare la 1 ianuarie 1967) prin care s-a realizat unificarea celor trei Comunităţi. Prin tratatul menţionat s-a instituit un Consiliu unic şi o Comisie unică a Comunităţilor Europene, scopul unificării intrând în logica procesului european (cele trei comunităţi au fost create separat numai din raţiuni istorice şi din prudenţă politică).

Din acel moment cele trei comunităţi au instituţii comune: Consiliu, Comisie, Parlament şi Curte de Justiţie. Dar procesul cooperării economice era organic legat de cooperarea politică astfel că se simte nevoia unei instituţii politice care să antreneze şefii de state şi de guverne ai statelor comunitare.

Problema unei asemenea structuri comunitare s-a pus din 1967 în cadrul discuţiilor purtate cu privire la fuzionarea celor trei tratate comunitare şi la cererile de aderare la Comunitate. Intervenţiile directe în afacerile comunitare a şefilor de state şi de guverne, s-au amplificat după întrunirea de la vârf din 1969, prinzând un contur tot mai pronunţat raţiunile de formare a unui Consiliu European. Crearea acestui Consiliu a avut loc în cadrul conferinţei de la

Paris (decembrie 1974) a celor nouă membrii ai Comunităţii (cei şase fondatori plus Marea Britanie, Irlanda, Danemarca).

Consiliul European a devenit instituţia politică decisivă în construcţia europeană, care a fost consacrată şi legislativ prin Actul Unic European din 1986.[1] Art. 2 al amintitului document precizează că, "Consiliul European reuneşte şefii de stat şi de guvern ai statelor membre şi preşedintele Comisiei Comunităţii Europene. Aceştia sunt asistaţi de miniştrii de externe şi de un membru al Comisiei. Consiliul European se reuneşte de cel puţin două ori pe an".

În lumina acestui articol se profilează o dublă natură a Consiliului European: organ de cooperare politică europeană şi Consiliu al comunităţilor.

Într-adevăr, apărut din nevoia relansării procesului european într-o perioadă în care instituţiile comunitare păreau depăşite de realităţile politico-economice mondiale, Consiliul European deţinea competenţe atât pentru afacerile comunitare, cât şi pentru cooperarea politică interguvernamentală. Funcţiile şi rolul acestuia viza, în principal: impulsionarea şi relansarea politică; clarificarea orientărilor în procesul de integrarea, cu fixarea priorităţilor; coordonarea politicilor naţionale cu cele comunitare; extinderea procesului de integrare spre noi domenii (sistem monetar, cetăţenie europeană etc). Dar, Consiliul European s-a dovedit a fi şi un forum în care au loc schimburi de informaţii, confruntări de idei, negocieri în chestiunile vieţii comunitare.

Ca structură, Consiliul European, era alcătuit din şefii de stat sau de guvern ale ţărilor membre şi Preşedintele, asistaţi de miniştrii de externe şi de membrii Comisiei. El se va întruni de două ori pe an.

Măsurile adoptate în cadrul acestui forum au asigurat o dinamică favorabilă punerii în aplicare a reformelor ce urmau să permită realizarea unei Uniunii economice şi monetare şi să contribuie la edificarea unei Uniuni politice. Obiectivele menţionate au fost discutate în cadrul Consiliul European de la Hanovra (27-28 iunie 1988) şi încredinţate celor două conferinţe interguvernamentale deschise la Roma (15 decembrie 1990).În cadrul acestor conferinţe urma să se convină modificări ale tratatelor comunitare prin instrumente adecvate ce ar fi urmat să fie ratificate până la sfârşitul anului 1992. Practic, în cadrul celor două conferinţe se urmărea o dublă negociere care răspundea unei duble motivaţii: Uniunea economică şi monetară şi Uniunea politică.

Acordul privind această dublă negociere s-a realizat la Maastricht (Olanda, 9-11 decembrie 1991).

La Maastricht (Olanda) s-a desfăşurat între 9-11 decembrie 1991 unul dintre cele mai importante evenimente din ultima jumătate de secol, care a marcat definitiv construcţia europeană, netezind calea spre mult visata Uniune Europeană.

Ideea creării unei " uniuni" europene, după instituirea Comunităţilor Europene, a fost pentru prima oară afirmată în cadrul Întâlnirii la nivel înalt a şefilor de state şi guverne a celor" nouă", de la Paris (octombrie 1972).Cu această ocazie s-a lansat invitaţia întocmirii unor proiecte pe această temă, care au fost ulterior prezentate la Întâlnirea la nivel înalt din 1974, în documentul cunoscut sub denumirea de Raportul Tindemans.

Menit să întărească coeziunea internă şi externă comunitară, sub forma unei uniuni, documentul amintit nu propunea nişte modificări radicale ale procesului integraţionist. Astfel, se urmărea consolidarea sistemului instituţional existent prin alegerea directă a membrilor Parlamentului, dobândirea iniţiativei legislative de către Parlament şi reîntoarcerea la votul majoritar în Consiliu.

Documentul mai prevedea unificarea acţiunii comunitare (economice) cu cooperarea politică. Consiliul Comunităţilor Europene urma să devină un centru unic de decizie, prin

[1] Actul Unic European are fizionomia unui tratat complementar în care sunt cuprinse amendamentele la tratatele constitutive comunitare şi care pentru prima oară alătură cooperarea politică integrării economice. El se sprijină în principal, pe patru reguli: întâietatea liberei circulaţii în dezvoltarea pieţei interne; capacitatea juridică a Comunităţii de a legifera în interiorul teritoriului comunitar în domeniile de competenţă sa; principiul de subsidiaritate; delimitarea metodei comunitare de cooperarea în materie de politică externă.

dobândirea de competenţe privind cooperarea politică a statelor membre, care ar fi permis elaborarea unei politici externe comune ce s-ar fi impus statelor ca orice decizie comunitară. Nu trebuie trecută cu vederea nici deschiderea procesului integraţionist către noi domenii, cum ar fi domeniul apărării şi producţiei de armament care s-a recomandat a fi inclus în cooperarea politică a statelor (o politică comună de apărare).

Nevoia concretizării ideilor din raportul Tindemans, a fost reafirmată în Declaraţia solemnă asupra Uniunii Europene, adoptată de Consiliul European de la Stuttgard din 1983, ce a reprezentat suportul Proiectului de tratat de Uniune Europeană adoptat de către Parlamentul European la 14 februarie 1984 şi transmis statelor membre spre ratificare.

Prin cele 87 de articole ale proiectului s-a schiţat un cadru instituţional şi juridic în care cele trei Comunităţi erau înlocuite cu o entitate unică, cu competenţe care acopereau şi domeniul politicii externe şi cel al politicii de apărare. Parlamentul dobândea putere de codecizie alături de Consiliu iar Consiliul European devenea o instituţie a Uniunii.Proiectul nu a întrunit însă, adeziunea guvernelor statelor comunitare, care au optat pentru revizuirea tratatelor institutive prin Actul Unic European.

Evenimentele care au marcat sfârşitul deceniul nouă au determinat o schimbare de atitudine şi optică astfel că statele comunitare, prin mesajul comun al reprezentanţilor Germaniei şi Franţei, au recunoscut "necesitatea accelerării construcţiei politice a Europei celor doisprezece şi, urmând voinţa sematarilor Actului Unic European, să transforme ansamblul relaţiilor dintre statele lor într-o Uniune Europeană dotată cu mijloacele necesare de acţiune".

Ca urmare, în cadrul a două conferinţe interguvernamentale paralele (una privind Uniunea politică, cealaltă privind Uniunea economică şi monetară) au început pregătirile pentru elaborarea proiectului de "Tratat asupra Uniunii Europene". Acest proiect de tratat a fost supus dezbaterii Consiliului European de la Maastricht (9-11 decembrie 1991), ţările comunitare exprimându-şi acordul cu privire la "Tratatul asupra Uniunii Europene" ce a fost semnat tot la Maastricht (7 februarie 1992) de către miniştrii de externe şi de finanţe a celor doisprezece. Referindu-se la această fază decisivă a procesului integrării europene, preşedintele Franţei (Fr. Mitterand) afirma că " Maastricht este unul dintre cele mai importante evenimente din ultima jumătate de secol. Punctul de ancorare a douăsprezece ţări într-o Comunitate în care sunt constrânşi de acum înainte să acţioneze împreună în domeniile cele mai importante ale activităţilor politice. Dar acest lucru este ireversibil".

Document de mare complexitate, Tratatul de la Maastricht a avut ca miză dubla negociere a Uniunii economice şi monetare şi a Uniunii politice, care debutase din decembrie 1990, în cadrul Consiliului Europei de la Roma. Desigur această dublă negociere răspunderea unei duble motivaţii: crearea unei Uniunii economice şi monetare şi a unei Uniuni politice, structuri care dirijau construcţia europeană " dinspre economic, înspre politic".

Obiectivul major al Uniunii a fost acela "de a organiza în mod coerent şi solidar relaţiile între statele membre şi între popoarele lor" (art. A TUE). Uniunea Europeană nu-şi propune o alternativă la construcţia europeană şi nici o sinteză a structurilor existente. Tratatele care au pus bazele Comunităţilor europene nu au fost înlocuite începând de la 1 ianuarie 1993[1], ci numai modificate. Iar Comunităţile europene nu au fuzionat ci continuă să existe într-o formă mai elaborată. De altfel, chiar TUE în titlul I articolul A menţionează că " prezentul tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni fără încetare şi mai strânsă între popoarele europene). Actuala Uniune Europeană se bazează, deci pe Comunităţile europene care funcţionează potrivit tratatelor lor constitutive (modificate prin art. G-I din Tratatul de al Maastricht).

Ea nu a avut initial personalitate juridică proprie, aşa cum au avut Comunităţile şi nici capacitate de angajare în relaţiile internaţionale. În fapt, Uniunea Europeană nu a avut decât o existenţă politică ce se sprijinea pe trei piloni: Comunitatea Economică Europeană(CEE),

[1] Iniţial s-a fixat ca dată a intrării în vigoare a TUE, 1 ianuarie 1993, dar datorită unor dificultăţi de ratificare (evenimentele din Danemarca) termenul de intrare în vigoare s-a prelungit până la 1 noiembrie 1993.

Politică Externă şi de Securitate Comună (PESC) şi Afaceri Interne şi Justiţie (AIJ). După intrarea in vigoare a Tratatului de la Lisabona în anul 2009, când se renunță la această structură pe piloni, Uniunea a dobândit personalitate juridică și a devenit subiect de drept internațional.

Unitatea de învățare III. Izvoarele dreptului comunitar

Sursele (izvoarele) dreptului comunitar (al Uniunii Europene) sunt alcătuite dintr-un ansamblu de norme juridice, ierarhic organizate, în al căror vârf s-au aflat de la început Tratatele institutive ale Comunităţilor Europene (care au declanşat procesul de integrare europeană). Au urmat, apoi, documentele în baza cărora, în timp, s-a consolidat şi perfecţionat construcţia comunitară europeană.

Uniunea Europeană are personalitate juridică începând cu anul 2009 și, prin urmare, dispune de propria sa ordine juridică, distinctă de cea internațională. În plus, legislația Uniunii Europene are efect direct sau indirect asupra legislației statelor sale membre și devine parte integrantă din sistemul juridic al fiecărui stat membru. Uniunea Europeană constituie în sine un izvor de drept. În general, ordinea juridică este divizată în legislația primară (tratatele și principiile generale de drept), legislația secundară (bazată pe tratate) și dreptul complementar.

Izvoarele dreptului UE sunt de *trei tipuri*, şi anume: izvoarele primare, izvoarele secundare şi izvoarele legislaţiei complementare.

A.Legislația primară

Principalele surse ale legislației primare sunt tratatele care instituie Uniunea Europeană: Tratatul privind Uniunea Europeană, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (care alcătuiesc împreună Tratatul de la Lisabona) și Tratatul privind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice - Euratom (acesta fiind singurul dintre cele trei tratate inițiale păstrat ca atare). Aceste tratate stabilesc repartizarea competențelor între UE și statele membre ale UE care descriu puterile instituțiilor europene. Prin urmare, acestea stabilesc cadrul legal în care instituțiile UE depun eforturi pentru punerea în aplicare a politicilor.

Legislația primară cuprinde:

- tratatele de modificare ale UE;
- protocoalele anexate la tratatele fondatoare și la tratatele de modificare;
- tratatele privind aderarea de noi state la UE;
- Carta drepturilor fundamentale (anexată Tratatului de la Lisabona – în decembrie 2009);
- principiile generale de drept stabilite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

B.Legislația secundară

Legislația secundară cuprinde *acte unilaterale*, care pot fi împărțite în două categorii:

- cele care figurează în nomenclatura din articolul 288 din TFUE: regulamente, directive, decizii, avize și recomandări;
- cele care nu figurează în nomenclatura din articolul 288 din TFUE, actele așa-zis atipice, cum sunt comunicările, rezoluțiile, precum și cărțile albe și cărțile verzi.

C.Acordurile internaționale cu țări din afara UE sau cu organizații internaționale constituie, de asemenea, parte integrantă a legislației UE. Acestea sunt separate de dreptul primar și legislația secundară și formează o categorie *sui generis*. În conformitate cu unele

hotărâri ale CJEU, acestea pot avea efect direct, iar efectul lor juridic este superior legislației secundare, care trebuie astfel să se conformeze acestora.

D.Surse complementare de drept

Sursele complementare sunt elemente de drept care nu sunt menționate în mod specific în tratate. Această categorie include:

- **jurisprudența** Curții de Justiție a UE (CJUE);
- **dreptul internațional** – adesea o sursă de inspirație pentru CJUE în elaborarea jurisprudenței sale. CJUE citează legea, obiceiurile și utilizarea scrisă;
- **principii generale de drept** – surse de drept nescrise, dezvoltate de jurisprudența CJUE. Acestea au permis CJUE să pună în aplicare norme în diferite domenii care nu sunt menționate în tratate.

A. Dreptul originar sau primar (legislația primară)

Tratatele originare/constitutive

1.Tratatul de la Paris prin care se instituie Comunitate Europeană a Cărbunelui şi Oţelului (CECO) este primul dintre tratatele comunitare, încheiat la 18 aprilie 1951 şi care a intrat în vigoare la 23 iulie 1952. În baza acestui Tratat se instituie o piaţă comună a cărbunelui şi oţelului care presupune suprimarea drepturilor de vamă şi a restricţiilor cantitative cu privire la libera circulaţie a produselor, interzicerea măsurilor discriminatorii şi a subvenţiilor sau ajutorului acordat de stat. Principiul care domină Piaţa este cel al liberei concurenţe însă Comunitatea controlează aprovizionarea sa regulată şi fixarea preţurilor la cel mai scăzut nivel. Realizarea Pieţei Unice urmează să traverseze două perioade: o perioadă pregătitoare şi una de tranziţie (în care industriile naţionale urmează a se adapta noilor condiţii).

2.Tratatul de la Roma instituind Comunitatea Economică Europeană a fost încheiat la 25 martie 1957 şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958. Tratatul îşi propune stabilirea unei Pieţe Comune între cele şase state contractante pentru "a promova o dezvoltare armonioasă a activităţilor economice în ansamblul Comunităţii, o expansiune continuă şi echilibrată, o stabilitate sporită, o ridicare accelerată a nivelului de viaţă şi relaţii mai strânse între statele pe care le reuneşte". Obiectivul central al Pieţei comune este realizarea unei uniuni vamale, comportând deopotrivă eliminarea drepturilor vamale şi a restricţiilor cantitative între statele membre, precum şi instituirea unui tarif vamal comun. În felul acesta, Piaţa comună "a mutat cordonul vamal, la frontierele care separă statele exterioare Comunităţii în raport cu statele mambre ale acesteia". Şi acest tratat a fost completat, actualizat, prin numeroase protocoale, anexe, dintre care, mai semnificative sunt: Protocolul ce defineşte Statutul Băncii Europene de Investiţii, încheiat la Luxemburg (1958) sau Protocolul din 17 aprilie 1957 încheiat la Bruxelles, privind Statutul Curţii de Justiţie.

3.Tratatul de la Roma instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM) a fost încheiat tot la 25 martie 1957 şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958. Este un Tratat care se aseamănă, sub multe aspecte, cu Tratatul CECO pentru că "metoda de integrare avută în vedere se referă doar la un anumit sector economic" - energia atomică. Obiectivul central al Tratatului este crearea unei Pieţe comune pentru materialele nucleare de bază, produsele şi mijloacele de producţie legate de dezvoltarea paşnică a energiei nucleare, planificarea ştiinţifică, tehnologică şi economică a activităţilor legate de folosirea energiei nucleare. În acelaşi timp, EURATOM şi-a asumat responsabilitatea controlului industriei nucleare care să împiedice orice utilizare ilegală a materiilor de profil şi să protejeze sănătatea populaţiei.

Deşi fiecare din aceste tratate îşi păstrează caracterul sau propriu, ele au o structură în linii mari comparabilă: un preambul, dispoziţii cu caracter introductiv, dispoziţii cu caracter

instituţional, clauze materiale, generale şi finale. Tratatele CECO şi CEEA conţin prevederi foarte detaliate care acorda instituţiilor pe care le reglementează un rol mai mult de execuţie, în timp ce Tratatul CEE reprezintă mai mult o convenţie generalizată care atribuie un loc mai important definirii obiectivelor şi formulării principiilor instituţiilor, acestora revenindu-le sarcina de a le realiza. Ca o trăsătură dominantă, toate aceste dispoziţii consacră superioritatea Tratatului (Tratatelor) asupra dreptului naţional al statelor membre.

Tratatele modificatoare

Prima modificare instituțională a venit odată cu ***Tratatul de fuziune*** din 8 aprilie 1965, care a unit organismele executive. Acesta a intrat în vigoare în 1967, înființând un singur Consiliu și o singură Comisie a Comunităților Europene (CECO, CEE și CEEA) și introducând principiul unui buget unic.

Consiliul European a decis să înființeze un comitet ad hoc al reprezentanților personali ai șefilor de stat și de guvern, denumit Comitetul Dooge, căruia i s-a cerut să prezinte propuneri de îmbunătățire a modului de funcționare a sistemului comunitar și a cooperării politice. Consiliul European de la Milano, din iunie 1985, a decis să convoace o conferință interguvernamentală pentru a examina competențele instituțiilor, extinderea activităților Comunității la noi domenii și crearea unei piețe interne „autentice”.

4.Actul Unic European

La 17 februarie 1986, nouă state membre au semnat **Actul Unic European (AUE),** urmate apoi de Danemarca (în urma unui referendum în favoarea acestuia), Italia și Grecia, la 28 februarie 1986. Actul a fost semnat la Luxemburg și la Haga și a fost ratificat de către parlamentele statelor membre în decursul anului 1986, însă deoarece un cetățean a introdus o acțiune în fața instanțele irlandeze, intrarea sa în vigoare a întârziat cu șase luni, până la 1 iulie 1987. AUE a constituit prima modificare semnificativă adusă Tratatului de la Roma.

Acesta adună în acelaşi corp de texte amendamentele la Tratatele fondatoare ale Comunităţilor şi procedurile de cooperare între "cei doisprezece". Acest "Act" constituie prima mare modificare a Tratatelor originale ale Comunităţilor Europene, prin care au fost extinse competenţele CE. Obiectivul esenţial al Actului Unic se axează pe realizarea unui spaţiu fără frontiere (permiţând libera circulaţie a mărfurilor, serviciilor, capitalurilor, persoanelor) ceea ce pare „paradoxal”, „la treizeci de ani după crearea Comunităţii Economice Europene care a suprimat taxele vamale între statele membre, a stabilit un tarif extern comun, a implementat politici comune”.

Faţă de reglementările anterioare, AUE aduce ca elemente de noutate unele dispoziţii vizând reformarea instituţiilor comunitare, în puncte care vizau: extinderea votului cu majoritate calificată, recunoaşterea oficială a Consiliului European, consacrarea denumirii de "Parlament European", asocierea acestuia din urmă la procesul legislativ prin introducerea procedurii de cooperare cu Consiliul Comunităţii şi Comisia Europeană, crearea Tribunalului de Primă Instanţă.

5.Tratatul de la Maastricht

Tratatul asupra Uniunii Europene, cunoscut prin locul unde a fost semnat la 7 februarie 1992, în Olanda, sub numele de Tratatul de la Maastricht, a fost rezultatul reuniunii la vârf desfăşurată în perioada 9-11 decembrie 1991. Tratatul a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. O situaţie deosebită a prezentat-o Danemarca, ţară în care populaţia a respins prin referendumul din 1992 ratificarea Tratatului şi l-a acceptat printr-un alt referendum în 1993, cu o mică majoritate (56,8%). Aceasta a determinat pe şefii de state şi de guverne întruniţi la Birmingham

şi Edinburgh să adopte unele decizii care vizau apropierea procesului de construire a Europei de cetăţeni. Danemarca a fost autorizată să nu participe la unele părţi din Tratat — cele referitoare la ultima fază a Uniunii Monetare şi la politica comună de apărare.

În ceea ce priveşte modificările aduse în Tratat referitoare la apropierea Europei de cetăţeni, ele se referă la existenţa cetăţeniei europene, la respectarea principiului subsidiarităţii, la instituirea procedurii de codecizie.

Tratatul de la Maastricht reprezintă, din punct de vedere istoric, încheierea procesului de integrare economică început la Paris prin semnarea Tratatului CECO şi totodată întoarcerea la încercarea de integrare politică eşuată prin respingerea de către Adunarea Naţională a Franţei a Comunităţii Europene a Apărării.

În acelaşi timp, Tratatul reprezintă şi un punct de plecare şi de dezbatere pentru revizuirea unor articole şi dispoziţii care au nevoie de a fi aduse la zi, abrogate sau îmbunătăţite, ca urmare a schimbărilor geopolitice internaţionale intervenite. Este situaţia creată în primul rând de răsturnarea echilibrului internaţional prin prăbuşirea sistemului totalitar comunist. Tratatul de la Maastricht pune astfel premisele ultimei etape a integrării europene şi anume aceea a Uniunii Politice a Europei.

Noţiunea de "uniune" apare şi în preambulul Tratatului de la Roma, în care este înscris că statele membre se declară "hotărâte să pună bazele unei Uniuni tot mai strânse între popoarele europene". Sintagma "uniune europeană" sau simplu "uniune" a apărut tot mai frecvent, deşi înţelesul a rămas şi rămâne încă ambiguu, neavând o delimitare juridică şi politică strictă. Uniunea Europeană apare mai mult în sensul de proces de aprofundare şi de consolidare a construcţiei europene, deci, ca o prelungire a Comunităţilor. Uniunea Europeană reprezintă în acelaşi timp o cale spre o nouă organizaţie, de tip federal, aşa cum fusese concepută în Proiectul de Uniune Europeană adoptat de Parlamentul European la 14 februarie 1984, cunoscut sub numele de Proiectul Spinelli; din acest punct de vedere, Uniunea se substituie Comunităţilor.

Proiectul de Uniune Europeană prevedea regruparea celor trei tratate comunitare şi activităţile din domeniul cooperării politice, sistemul monetar european şi a altor politici noi într-o arhitectură constituţională unică cu caracter federal.

Se viza consolidarea capacităţilor de acţiune a sistemului comunitar precum şi a caracterului său democratic. Comisia urma să primească toate competenţele executive şi totodată să capete o mai mare independenţă faţă de state prin numirea preşedintelui de către Consiliul European şi care la rândul lui îşi recruta comisarii. Pentru a primi învestitura, Comisia trebuia să-şi supună mai întâi programul Parlamentului, care îşi păstra dreptul de cenzură cu o majoritate de două treimi. Puterea legislativă şi bugetară nu mai era asumată doar de Consiliul de Miniştri, ci urma să fie împărţită între Parlament, Camera Popoarelor şi Consiliul de Miniştri, camera Statelor.

Era afirmat şi principiul subsidiarităţii. Nu era un proiect abstract deoarece Uniunea se sprijinea pe comunităţi şi pe cooperare politică, avea un caracter dinamic pentru că privea o trecere progresivă de la metoda interguvernamental la sistemul comunitar; era democratic pentru că asigura separarea puterilor şi pentru că acorda un rol central Parlamentului; era de inspiraţie federală.

Tratatul este un text cu peste 300 de articole cărora li se mai adaugă 17 Protocoale şi 33 de Declaraţii. El modifică sau completează numeroase dispoziţii din tratatele comunitare anterioare şi introduce în acelaşi timp şi dispoziţii noi. Cele 7 Titluri ale Tratatului sunt următoarele:

- Titlul I: Dispoziţii comune;
- Titlul II: Dispoziţii de modificare a CEE;
- Titlul III: Dispoziţii de modificare a CECO;
- Titlul IV: Dispoziţii de modificare a CEEA;
- Titlul V: Dispoziţii privind politica externă şi de securitate comună;
- Titlul VI: Dispoziţii privind cooperarea în domeniul justiţiei şi afacerilor interne;
- Titlul VII: Dispoziţii finale.

În preambulul Tratatului se înscrie că Uniunea se bazează pe "Comunităţile Europene completate cu politicile şi formele de cooperare stabilite prin prezentul Tratat". Astfel, Comunităţile Europene continuă să existe sub denumirea de Comunitatea Europeană, ca pilon principal al Uniunii, alături de alţi doi: politica externă şi de securitate comună şi cooperarea în domeniile justiţiei şi afacerilor interne.

Titlul I cuprinde dispoziţii referitoare la procesul de integrare europeană, ca etapă în realizarea Uniunii. Formula cerută de majoritatea statelor membre a fost de "proces gradual care duce la o Uniune cu vocaţie federală"; formula a întâmpinat opoziţia Marii Britanii care a interpretat termenul de "federal" ca fiind excesiv de integrator. În faţa unei asemenea situaţii s-a folosit expresia "o uniune tot mai strânsă între popoarele Europei", formulă care mai fusese utilizată în Tratatele de la Roma şi chiar în Statutul Consiliului Europei.

Trebuie totuşi să menţionăm că cel puţin câteva obiective fundamentale ale Uniunii, cum ar fi moneda comună, spaţiul fără frontiere interioare, cetăţenia europeană, politica externă şi de apărare comună, au o conotaţie federală. Pentru evitarea unor confuzii, s-a precizat că Uniunea respectă identitatea naţională a statelor membre.

De reţinut, Tratatul nu acordă personalitate juridică Uniunii, şi astfel ea nu se substituie statelor membre.

Obiectivele Uniunii Europene sunt:

- promovarea unui progres economic şi social echilibrat şi durabil, cu deosebire prin crearea unui spaţiu economic integrat, spaţiu fără frontiere interioare;
- consolidarea coeziunii economice şi sociale şi crearea unei uniuni economice şi monetare care să ducă la o monedă unică;
- pregătirea Uniunii Monetare, cu urmărirea obiectivelor de stabilitate economică;
- armonizarea politicilor naţionale de ocupare a forţei de muncă prin Programul de acţiune socială al Comisiei;
- adoptarea unei strategii pe ansamblul Uniunii pentru susţinerea creşterii economice, a infrastructurii europene, a concertării eforturilor naţionale în domeniul cercetării;
- afirmarea identităţii sale pe plan internaţional, în special prin punerea la punct a unei politici externe şi de securitate comună, înţelegându-se astfel şi o politică de apărare comună care să ducă, dacă va fi cazul, la o apărare comună;
- dezvoltarea şi consolidarea unei cooperări strânse în domeniul justiţiei şi afacerilor interne, pentru a se răspunde nevoilor crescânde de securitate individuală şi colectivă;
- consolidarea protecţiei drepturilor şi intereselor cetăţenilor din statele membre prin instituirea unei cetăţenii a Uniunii;
- menţinerea tuturor realizărilor comunitare şi dezvoltarea lor;
- organizarea într-un mod coerent şi solidar a relaţiilor dintre statele membre şi dintre popoarele lor;
- creşterea eficacităţii mecanismelor şi instituţiilor comunitare; revizuirea lor potrivit procedurii înscrise în art. N, par. 2;
- pregătirea terenului pentru noi adeziuni.

În vârful Uniunii se află Consiliul European, care dă impulsurile necesare dezvoltării ei şi defineşte orientările politice generale. Consiliul Uniunii adoptă deciziile pentru treburile comunitare şi în alte domenii. Prin extinderea votului cu majoritate calificată — deja realizată prin Actul Unic în ceea ce priveşte Piaţa Comună — se urmăreşte creşterea eficienţei Consiliului.

Consiliul Uniunii nu este responsabil în faţa Parlamentului, pe care însă l-a asociat la puterea de decizie prin procedura "avizului conform" şi prin extinderea acestei proceduri la noi domenii.

Comisia Europeană îşi păstrează monopolul propunerilor pentru treburile comunitare, dar dreptul său de iniţiativă este limitat în alte domenii; mandatul a fost prelungit de la patru ani la cinci ani pentru a coincide cu mandatul Parlamentului. Comisia va beneficia de o "dublă

investitură democratică", aceea a guvernelor responsabile înaintea parlamentelor lor naţionale şi aceea a Parlamentului European ales.

Parlamentului European i-au fost sporite competenţele, deja lărgite prin dispoziţiile Actului Unic. El va trebui să fie consultat de guverne înainte de desemnarea preşedintelui Comisiei; poate aproba sau refuza prin vot învestitura Comisiei şi printr-un vot de cenzură o poate sili să demisioneze. În acest fel, Parlamentul şi-a dezvoltat puterea de control asupra Comisiei. Prin dreptul de "codecizie" puterea Parlamentului s-a extins şi mai mult, după cum s-a extins şi puterea sa de control bugetar; de asemenea, a căpătat dreptul de a institui comisii de anchetă.

Curtea de Justiţie a căpătat noi competenţe în ceea ce priveşte aplicarea de sancţiuni statelor membre, în situaţia încălcării de către acestea a unor obligaţii din tratat.

Curţii de Conturi i s-au conferit puteri de control bugetar sporite.

Comitetul Economic şi Social a căpătat dreptul de iniţiativă prin emiterea unui aviz, în situaţia când o apreciază ca oportună.

Domeniile care fuseseră schiţate în Actul Unic European au fost extinse, în sensul consolidării:

- politicii de coeziune economică şi socială destinată să reducă diferenţele dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni;
- politicii de cercetare şi dezvoltare tehnologică care să regrupeze toate acţiunile comunitare de asemenea natură;
- politicii mediului, completate cu acţiuni preventive de protecţie a acestuia;
- politicii comerciale externe, prin îmbunătăţirea procedurilor de negociere.

Importanţa Tratatului se manifestă şi sub alte aspecte: a transformat Comunitatea Economică Europeană (CEE) în Comunitatea Europeană (CE)[1]; a supus noi domenii procesului de integrare comunitară. Ne referim, de pildă, la politica comună de vize, la politica comună privind industria, de cooperare în dezvoltare ş.a. Dispoziţiile Tratatului consolidează competenţele comunitare şi în domeniul politicii sociale dezvoltând şi procesul Uniunii Economice Monetare.

În concluzie, Uniunea Europeană, potrivit dispoziţiilor Tratatului de la Maastricht uneşte statele membre în jurul a trei piloni de acţiune comună:

- Primul pilon este cel reprezentat de comunităţile europene create în 1951 şi 1957, care toate sunt angajate pe calea Uniunii Economice şi Monetare şi dezvoltă politici comunitare în domeniile mediului, de sănătate, de educaţie, de cercetare etc.;
- Cel de-al doilea pilon, politica externă şi de securitate comună (PESC), îşi are baza juridică principală în termenii Titlului V, art. J(1-11) al Tratatului asupra Uniunii Europene şi în art. 228A al Tratatului Comunităţii Europene. PESC acoperă toate domeniile de politică externă şi de securitate. Obiectivele acestuia sunt protecţia şi dezvoltarea unor valori comune, cum sunt independenţa, securitatea, pacea, democraţia şi respectarea drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale. Obiectivele sunt realizate prin cooperarea statelor membre, prin acţiuni întreprinse în comun.
- Cel de-al treilea pilon, cooperarea în domeniile justiţiei şi afacerilor interne (JAI), îşi are temeiul juridic principal în dispoziţiile Titlului VI, art. K(1-9), din Tratatul asupra Uniunii şi în art. 100 (C şi D) din Tratatul Comunităţii Europene. Articolul K1 defineşte patru tipuri de cooperare: judiciară civilă, penală, vamală, şi a poliţiilor. În acelaşi timp, se mai enunţă cinci noi domenii: politica de azil, cea de trecere a frontierelor exterioare şi exercitarea controlului la acestea, politica de emigrare şi politica faţă de cetăţenii unor terţe state, lupta împotriva toxicomaniei şi a fraudei internaţionale.

[1] Schimbarea denumirii din Comunitatea Economică Europeană (CEE) în Comunitatea Europeană (CE) a avut ca motivaţie considerentul că Piaţa Comună fiind realizată şi competenţele diversificate (sănătate, cultură, mediu etc.) nu s-a mai impus şi atributul "economică". CE formează primul pilon al Uniunii Europene.

6. Tratatul de la Amsterdam

La 2 octombrie 1997 cei 15 miniştri ai afacerilor externe din ţările membre ale Uniunii Europene de atunci au semnat la Amsterdam tratatul redactat în iunie 1997 cu prilejul încheierii Conferinţei interguvernamentale care a avut loc la acea dată în capitala olandeză. Tratatul de la Amsterdam reprezintă o etapă de mare importanţă în desfăşurarea procesului de reformă a instituţiilor comunitare, în sensul adâncirii integrării prin creşterea calităţii democratice a Uniunii, a identităţii ei în perspectiva lărgirii organizaţiei, toate acestea trebuind să determine o Europă mai apropiată de cetăţeni. În acest fel, Tratatul de la Amsterdam nu constituie încheierea unei evoluţii instituţionale ci o fază a unui proces cu o dezvoltare constantă.

Probleme deosebite se ridică atât din punct de vedere al adâncirii integrării cât şi din punct de vedere al lărgirii Uniunii. Aparent distincte, cele două aspecte ale construcţiei europene sunt legate strâns. Adâncirea integrării înseamnă consolidarea solidarităţii dintre statele membre. Este vorba deci de a se atribui noi competenţe Uniunii, de crearea monedei unice, consolidarea uniunii economice şi monetare etc. Lărgirea organizaţiei înseamnă procesul de extindere geografică prin adeziunea unor noi ţări membre; cu alte cuvinte, lărgirea înseamnă aspectul spaţial în construirea Europei şi, ca urmare, şi una şi alta se succed: prima permite reuşita celei de-a doua. O Europă care va avea într-un viitor nu prea îndepărtat circa 30 de state membre cere reforme structurale pe toate planurile, reforme de mare eficacitate şi din punct de vedere democratic.

Procesul de integrare, cu o deschidere largă spre viitor, perfectibil fără încetare, se bazează pe câteva principii fundamentale: democraţie, libertate, drepturile omului, statul de drept, justiţie socială, solidaritate şi coeziune pe o reală transparenţă. Tratatul a lăsat intacte multe din prevederile Tratatului de la Maastricht cum sunt de pildă cele din capitolul referitor la Uniunea Economică şi Monetară aşa cum au fost completate prin noul Pact privitor la stabilitate şi folosirea forţei de muncă.

În competenţele Uniunii Europene vor intra sau se vor accentua noi domenii ca, de pildă, acelea privitoare la un nivel crescut de ocupare a forţei de muncă, la o dezvoltare echilibrată şi neinflaţionistă, durabilă, la definirea progresivă a politicii de apărare comună ş.a. A devenit evident că o politică externă şi de securitate comună (PESC) nu poate avea o temelie solidă şi nici o capacitate operaţională fără o politică comună de apărare. De asemenea, o temă majoră a noului tratat este şi accentuarea dezvoltării unui spaţiu de libertate, securitate şi de justiţie, în cadrul căreia să fie asigurată libera circulaţie a persoanelor prin măsuri adecvate controlului la frontierele Uniunii Europene, controlului imigrărilor, azilului precum şi prevenirii criminalităţii.

Tratatul de la Maastricht a fost completat cu texte mai ample şi precise şi în ceea ce priveşte politica de mediu. S-a înscris expres nevoia de promovare a unei dezvoltări durabile cu "un nivel înalt de protecţie şi de îmbunătăţire a calităţii mediului", formulă care a înlocuit-o pe cea din Tratatul de la Maastricht de "respectare a mediului". O altă schimbare constă şi în înscrierea principiului "egalităţii dintre bărbaţi şi femei" alături de "promovarea unui nivel ridicat de ocupare a forţei de muncă şi de protecţie socială".

Principiul egalităţii între bărbaţi şi femei în procesul muncii constituie una din dispoziţiile cele mai importante ale Tratatului. A fost lărgită considerabil şi definirea noţiunii de egalitate în ceea ce priveşte remunerarea muncii. Din acest punct de vedere, Tratatul de la Amsterdam reprezintă şi o codificare a principiului nediscriminării în funcţie de sex, principiu fundamental şi în dreptul comunitar.

Se ştie că necesitatea creării unei cetăţenii europene a fost recunoscută pentru prima dată în scris în proiectul de tratat asupra Uniunii Europene (Proiectul Spinelli) şi adoptat de Parlamentul European la 14 februarie 1984. Tratatul de la Maastricht a dat expresie juridică acestui concept şi a pus în evidenţă caracterul evolutiv legat de progresul construcţiei comunitare, de libertatea absolută de circulaţie şi de alegere a domiciliului, de participare la viaţa politică a cetăţenilor oricărui stat comunitar, de egalitatea de tratament între cetăţenii tuturor statelor în materie de protecţie diplomatică şi consulară.

Tratatul de la Amsterdam a dat o mai bună definiţie cetăţeniei europene şi a legat-o mai strâns de respectarea drepturilor omului, stabilind o regrupare a drepturilor referitoare la cetăţenia europeană într-un capitol unic. În acest fel s-a subliniat că definirea cetăţeniei europene precum şi o mai înaltă respectare a drepturilor omului constituie un obiectiv prioritar de realizat în cadrul reformei Uniunii.

Analiza făcută de Parlamentul European[1] a evidenţiat calităţile dar şi lacunele pe care Tratatul de la Amsterdam nu a reuşit încă să le elimine. Tratatul, deşi cuprinde multe dispoziţii care să avanseze reforma instituţiilor comunitare, lasă nerezolvate multe aspecte importante cum sunt cele care aparţin problemelor sociale, ocuparea forţei de muncă, reducerea şomajului, armonizarea fiscală. Toate acestea se cer soluţionate în cele mai mici detalii pentru a nu se întârzia noile adeziuni.

Tratatul de la Amsterdam a încorporat (Capitolul 4) Acordul asupra politicii sociale, clarificând astfel obiectivele acestei politici: îmbunătăţirea mediului de muncă, a condiţiilor de muncă, informarea şi consultarea lucrătorilor, egalitatea de şanse pe piaţa muncii, de tratament între bărbaţi şi femei, integrarea persoanelor din afara pieţei de muncă, îmbunătăţirea securităţii sociale, protecţia lucrătorilor în situaţia pierderii locurilor de muncă, reprezentarea colectivă a lucrătorilor şi patronatului ş.a.

Şi-au făcut loc în dispoziţiile Tratatului (Capitolul 5) şi problemele de mediu şi de protecţie a acestuia, probleme care să fie integrate în politicile şi obiectivele comunitare. Au mai fost înscrise dispoziţii privitoare la asigurarea unui nivel ridicat de protecţie a sănătăţii (Capitolul 6) care să fie încorporate în toate politicile şi activităţile comunitare, de protecţie a consumatorilor (Capitolul), de luptă împotriva utilizării frauduloase a fondurilor comunitare (Capitolul 8), de consolidare a dezvoltării regionale şi cooperării transfrontaliere ş.a. A fost formulată cerinţa importantă a aplicării corecte şi consecvente a principiului subsidiarităţii (Capitolul 9), atât de necesar în perspectiva noilor etape de integrare; în aceeaşi măsură, a fost formulat şi principiul transparenţei ca o regulă fundamentală a democraţiei (Capitolul 10).

Calitatea legislaţiei comunitare a făcut obiectul unui mănunchi de prevederi înscrise în Tratat (Capitolul 10), în sensul că legislaţia trebuie să fie mai comprehensibilă, mai clară pentru cetăţeni. Au fost reformulate dispoziţii din Tratatul de la Maastricht în scopul de a se asigura eficacitatea şi coerenţa ansamblului de acţiuni externe ale Uniunii Europene în cadrul politicilor de relaţii externe, de securitate, economice şi de dezvoltare (Secţiunea C). Evident, o importanţă deosebită a fost acordată şi reformei instituţiilor comunitare (Secţiunea D). În acest fel, reformele aduse prin dispoziţiile Tratatului de la Amsterdam vor produce efectele lor practice într-un viitor cât mai apropiat. Multiplele proceduri de decizii au fost reduse la trei: codecizia, avizul conform, consultarea, şi astfel Consiliul şi Parlamentul au fost puse pe picior de egalitate în procesul legislativ. Prin extinderea procedurii de codecizie la 24 de noi domenii, Parlamentul (Capitolul 14) a obţinut o participare la responsabilitatea legislativă în aproape toate domeniile legislaţiei comunitare.

Elaborarea Tratatului a presupus o activitate îndelungată şi dificilă. A fost rezultatul unei serii întregi de analize desfăşurate în cadrul instituţiilor comunitare, cu deosebire în Parlamentul European, analize care s-au încheiat cu rezoluţii adoptate în perspectiva Conferinţei interguvernamentale din 17 mai 1995, 13 martie şi decembrie 1996 (Torino şi Dublin), 16 ianuarie, 13 martie, 11 iunie şi 26 iunie 1997, ultima fiind reuniunea de la Amsterdam a Consiliului European. Activitatea Conferinţei interguvernamentale s-a desfăşurat pe problematica revizuirii Tratatului de la Maastricht după intrarea în vigoare a acestuia. Este astfel evident că procesul de revizuire a Tratatului a început, practic, încă din momentul intrării lui în vigoare, pentru că, aşa cum s-a cerut, Europa trebuie să avanseze "cu hotărâre dar şi cu prudenţă".

[1] Rezoluţia asupra raportului Vigo şi Tsatsos — Doc. A4-0347/97.

7.Tratatul de la Nisa

La Conferințele interguvernamentale de la Maastricht și Amsterdam, au fost abordate o serie de probleme instituționale, fără a le soluționa însă în mod satisfăcător („*Amsterdam leftovers*"). Printre acestea se aflau dimensiunea și componența Comisiei, ponderarea voturilor în Consiliu și extinderea votului cu majoritate calificată. Pe baza unui raport al Preşedinţiei finlandeze, Consiliul European de la Helsinki a decis, la sfârșitul anului 1999, ca problemele nesoluționate de Tratatul de la Amsterdam și toate celelalte modificări necesare pentru pregătirea extinderii să fie abordate în cadrul unei noi conferințe. În concluziile sale, Consiliul European de la Helsinki a afirmat că UE trebuia să fie capabilă să primească ca noi state membre, până la sfârșitul lui 2002, țările candidate care erau pregătite pentru aderare. Deoarece doar două dintre statele solicitante aveau o populație mai mare decât media statelor membre de la vremea respectivă, ponderea politică a țărilor cu o populație mai mică trebuia să crească considerabil. Prin urmare, Tratatul de la Nisa urmărea să crească eficacitatea și legitimitatea instituțiilor UE și să pregătească Uniunea pentru următoarea sa mare extindere.

Conferința a fost deschisă la 14 februarie 2000 și și-a încheiat activitatea la Nisa, la 10 decembrie 2000. Aceasta a ajuns la un acord asupra chestiunilor instituționale menționate mai sus, precum și asupra altor puncte, printre care o nouă repartizare a mandatelor în Parlamentul European, o cooperare consolidată mai flexibilă, monitorizarea drepturilor și valorilor fundamentale în UE și consolidarea sistemului judiciar al UE. Tratatul a fost semnat la 26 februarie 2001 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003.

Practic, schimbările instituţionale prevăzute în Tratatul de la Nisa au avut loc abia începând cu 2004. Astfel, noul Parlament European din iunie 2004 are 732 de membrii, iar noua Comisie, care şi-a început mandatul în noiembrie 2004, are 25 de membrii. Tot din noiembrie 2004 are loc si o nouă ponderare a voturilor în cadrul Consiliului.

O inovaţie importantă din mai multe puncte de vedere a fost introducerea unei proceduri modificate pentru numirea Comisiei. Aici urma a se aplica pe viitor şi în toate etapele, principiul majorităţii calificate.

În ceea ce priveşte cele două probleme, strâns angrenate, şi anume cea a distribuţiei voturilor în cadrul Consiliului şi problema extinderii deciziilor luate cu majoritate calificată, s-a prevăzut ca, în cele ce vor urma ratificării Tratatului, în cazul a aproximativ 30 de dispoziţii, principiul unanimităţii să fie înlocuit de cel al majorităţii calificate, anumite domenii importante rămânând totuşi neafectate de această prevedere. În domeniul politicilor comunitare, adică a celor din cadrul pilonului CE, se va putea vota după principiul majorităţii calificate în cca. 10 domenii politice. Acest lucru este valabil de exemplu pentru deciziile luate în domeniul cooperării juridice în probleme civile. În principiu, Consiliul poate hotărî şi în cazul acordurilor comerciale, care au ca obiect servicii sau drepturi de proprietate intelectuală, cu majoritate calificată.

Tratatul de la Nisa a impus o redistribuire a locurilor din Parlament, care a reuşit, măcar în parte, să restabilească un oarecare echilibru, limitând, spre o bună funcţionare a acestei instituţii, numărul deputaţilor la un maximum de 732.

În primul rând, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului va fi desfiinţat dreptul de veto pentru anumite state membre în domenii ce aparţin primului şi celui de-al treilea pilon. Acest lucru oferă posibilitatea ţărilor deschise ideii de integrare să evite pe viitor blocajele în domenii care altfel ar necesita decizii unanime printr-o cooperare sporită într-un cadru restrâns.

8.Constituţia Uniunii Europene

În conformitate cu Declarația nr. 23 anexată la Tratatul de la Nisa, Consiliul European de la Laeken din 14 și 15 decembrie 2001 (Consiliile Europene erau organizate de regulă o dată pe semestru și erau formate din șefii de state și de guverne ai țărilor membre) a hotărât să organizeze o convenție care să reunească principalele părți interesate în cadrul unei dezbateri

privind viitorul Uniunii Europene. Aceasta avea ca obiective pregătirea următoarei Conferințe cât mai transparent și abordarea celor patru provocări majore privind evoluția viitoare a UE: o mai bună repartiție a competențelor, simplificarea instrumentelor de acțiune ale Uniunii, consolidarea democrației, a transparenței și a eficacității și elaborarea unei Constituții pentru cetățenii europeni.

Lucrările Convenției au constat în: o fază de „prospectare", în cursul căreia erau luate în considerare așteptările și nevoile statelor membre și ale cetățenilor Europei, o fază de reflecție, consacrată studierii ideilor avansate și o fază de elaborare a recomandărilor, pe baza elementelor esențiale ale dezbaterilor. În timpul primei jumătăți a anului 2003, Convenția a elaborat și a dezbătut un text care a devenit proiectul de tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa.

Ca o consecință, la data de 29 octombrie 2004 s-a semnat la Roma *Tratatul privind instituirea unei Constituţii pentru Europa* de către şefii de stat sau de guvern ai statelor membre.

Semnarea Constituţiei europene de către şefii de stat sau de guvern, în urma adoptării acesteia la Bruxelles, a constituit cel mai important pas în direcţia aprofundării integrării europene din istoria Uniunii, după semnarea Tratatelor de la Roma.

Forma finală a Constituţiei a fost, de fapt, expresia fidelă a ceea ce este Uniunea Europeană de astăzi: compromisul rezultat după un lung proces de negocieri şi încercări de obţinere a echilibrului între cele două mari curente de opinie: cel integraţionist şi cel care se pronunţă pentru menţinerea *status quo*-ului european actual, în care guvernele naţionale îşi menţin o greutate importantă. Constituţia a demonstrat prevalenţa spiritului european, reuşindu-se menţinerea unui echilibru între dimensiunea europeană şi cea a statelor membre.

Constituţia Europeană nu trebuia să înlocuiască constituţiile naţionale ale statelor Membre, ci principalele Tratate ale Uniunii Europene cu un singur text unitar și trebuia să intre în vigoare odată cu ratificarea ei de către fiecare stat membru. Tratatul a fost aprobat de Parlamentul European, dar a fost respins de Franța (la 29 mai 2005) și de Țările de Jos (1 iunie 2005) în urma unor referendumuri naționale. Din cauza celor două referendumuri cu rezultate negative din Franța și Țările de Jos, procedura de ratificare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa nu a fost dusă la bun sfârșit și Constituția a fost abandonată, începând negocierile pentru adoptarea Tratatului de la Lisabona.

9. Tratatul de la Lisabona

Consiliul European a decis să își ia o „perioadă de reflecție" de doi ani. În final, în temeiul declarației de la Berlin din martie 2007, Consiliul European din 21-23 iunie 2007 a adoptat un mandat detaliat pentru o Conferință interguvernamentală ulterioară, sub egida Președinției portugheze. Conferința și-a încheiat lucrările în octombrie 2007 iar Tratatul a fost semnat în cadrul Consiliului European de la Lisabona din 13 decembrie 2007 și a fost ratificat de toate statele membre.

La 1 decembrie 2009, Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare, încheind astfel mai mulţi ani de negocieri pe tema aspectelor instituţionale.

Tratatul de la Lisabona, la fel ca şi Tratatul de la Amsterdam şi, respectiv, Tratatul de la Nisa, este un tratat de amendare (modificare) a Tratatelor existente. Acesta cuprinde Tratatul Uniunii Europene (TUE) şi Tratatul privind funcţionarea Uniunii (TFUE), care reprezintă tratatele de bază ale Uniunii şi au o valoare juridică egală. Tratatul de la Lisabona conţine, de asemenea, o serie de Protocoale şi de Declaraţii. Printre cele mai importante documente ataşate Tratatului de la Lisabona, cu o valoare juridică egală acestuia, se numără Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Tratatul de la Maastrichit devine Tratatul Uniunii Europene (TUE) iar Tratatul de instituire a Comunității Europene este redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene" (TFUE), termenul „Comunitate" fiind înlocuit cu cel de „Uniune" în tot textul. Uniunea ia locul Comunității, fiind succesorul juridic al acesteia. Tratatul de la Lisabona nu

creează simboluri statale pentru Uniune, cum ar fi un steag sau un imn. Cu toate că nu mai poartă deci denumirea de tratat constituțional, noul text menține cele mai semnificative realizări.

Tratatul de la Lisabona nu îi conferă Uniunii competențe exclusive suplimentare. Cu toate acestea, noul text schimbă modul în care Uniunea își exercită competențele existente și anumite competențe (partajate) noi, încurajând participarea și protejarea cetățenilor, creând o nouă ordine instituțională și modificând procesele decizionale pentru mai multă eficiență și transparență, asigurând astfel un nivel mai ridicat de control parlamentar și de răspundere democratică.

Spre deosebire de Tratatul constituțional, Tratatul de la Lisabona nu conține niciun articol care să stabilească în mod oficial supremația dreptului Uniunii asupra legislației naționale, dar la tratat a fost atașată o declarație în acest sens (Declarația nr. 17), care face referire la un aviz al Serviciului juridic al Consiliului ce reiterează jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene pe această temă.

Tratatul de la Lisabona clarifică pentru prima dată competențele Uniunii. Acesta distinge trei tipuri de competențe: competența exclusivă, potrivit căreia Uniunea este singura care poate adopta dispoziții legislative, statele membre ocupându-se doar de punerea în aplicare, competența partajată, potrivit căreia statele membre au dreptul de a legifera și de a adopta măsuri obligatorii din punct de vedere juridic în cazul în care Uniunea nu și-a exercitat competența și competența de sprijin, potrivit căreia UE adoptă măsuri de sprijin sau de completare a politicilor statelor membre. Competențele Uniunii pot fi redate acum statelor membre în cursul unei revizuiri a tratatului.

Tratatul de la Lisabona conferă Uniunii Europene personalitate juridică proprie. Prin urmare, Uniunea poate semna tratate internaționale în domeniile sale de competență sau poate deveni membră a unor organizații internaționale. Statele membre pot semna doar acorduri internaționale compatibile cu legislația UE.

Pentru prima dată, tratatul prevede, la articolul 50 din TUE, o procedură oficială pe care trebuie să o urmeze statele membre care doresc să se retragă din Uniunea Europeană conform cerințelor lor constituționale.

Tratatul de la Lisabona încheie integrarea în cadrul primului pilon a ultimelor aspecte ale celui de al treilea pilon privind spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ), și anume cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. Fosta structură interguvernamentală nu mai există, actele din acest domeniu fiind adoptate prin procedura legislativă ordinară (majoritate calificată și codecizie) și, sub rezerva unor dispoziții contrare, utilizând instrumentele juridice ale metodei comunitare (regulamente, directive și decizii).

Tratatul tinde spre o Europă mai democratică şi mai transparentă, în care Parlamentul European şi parlamentele naţionale se bucură de un rol consolidat, în care cetăţenii au mai multe şanse de a fi ascultaţi şi care defineşte mai clar ce este de făcut la nivel european şi naţional şi de către cine.

Printre modificarile aduse, se numară următoarele:

- Un rol consolidat pentru Parlamentul European: ales direct de către cetăţenii Uniunii Europene, acesta are noi atribuţii majore privind legislaţia, bugetul Uniunii Europene şi acordurile internaţionale. Prin faptul că se recurge mai des la procedura de codecizie în cadrul elaborării politicilor europene, Parlamentul European se află pe o poziţie de egalitate cu Consiliul (care reprezintă statele membre) în ceea ce priveşte adoptarea celei mai mari părţi a legislaţiei Uniunii Europene.
- mai mare implicare a parlamentelor naţionale: parlamentele naţionale pot participa într-o măsură mai mare la activităţile Uniunii Europene, în special datorită unui nou mecanism care le permite să se asigure că aceasta intervine numai atunci când se pot obţine rezultate mai bune la nivel comunitar (principiul subsidiarităţii). Alături de rolul consolidat al Parlamentului

European, implicarea parlamentelor naţionale conduce la consolidarea caracterului democratic şi la creşterea legitimităţii acţiunilor Uniunii.

- voce mai puternică pentru cetăţeni: datorită iniţiativei cetăţenilor, un milion de cetăţeni din diferite state membre pot cere Comisiei să prezinte noi propuneri politice.
- Cine şi ce face: relaţia dintre statele membre şi Uniunea Europeană este mai clară, odată cu repartizarea competenţelor.
- Retragerea din Uniune: Tratatul de la Lisabona recunoaşte explicit, pentru prima dată, posibilitatea ca un stat membru să se retragă din Uniune.
- Un proces decizional eficient: votul cu majoritate calificată din Consiliu este extins la noi domenii politice, astfel încât procesul decizional să se desfăşoare mai rapid şi mai eficient. Începând din 2014, calcularea majorităţii calificate se va baza pe sistemul dublei majorităţi, a statelor membre şi a populaţiei, reflectând astfel dubla legitimitate a Uniunii. Dubla majoritate se obţine atunci când o decizie este luată prin votul a 55% din statele membre, reprezentând cel puţin 65% din populaţia Uniunii.
- Un cadru instituţional mai stabil şi mai eficient: Tratatul de la Lisabona creează funcţia de preşedinte al Consiliului European (ales pentru un mandat de doi ani şi jumătate), introduce o legătură directă între alegerea preşedintelui Comisiei şi rezultatele alegerilor europene, prevede noi dispoziţii referitoare la viitoarea structură a Parlamentului European şi include reguli clare privind cooperarea consolidată şi dispoziţiile financiare.
- viaţă mai bună pentru europeni: Tratatul de la Lisabona ameliorează capacitatea UE de a acţiona în diverse domenii de prioritate majoră pentru Uniunea de azi şi pentru cetăţenii săi - precum libertatea, securitatea şi justiţia (combaterea terorismului sau lupta împotriva criminalităţii). Într-o anumită măsură, Tratatul se referă şi la alte domenii, printre care politica energetică, sănătatea publică, schimbările climatice, serviciile de interes general, cercetare, spaţiu, coeziune teritorială, politică comercială, ajutor umanitar, sport, turism şi cooperare administrativă.
- Europă a drepturilor, valorilor, libertăţii, solidarităţii şi siguranţei, care promovează valorile Uniunii, introduce Carta drepturilor fundamentale în dreptul primar european, prevede noi mecanisme de solidaritate şi asigură o mai bună protecţie a cetăţenilor europeni.

Tratatul de la Lisabona specifică şi consolidează valorile şi obiectivele care stau la baza Uniunii. Aceste valori sunt menite să servească drept punct de referinţă pentru cetăţenii europeni şi să arate ce anume are de oferit Europa partenerilor săi din întreaga lume.

Tratatul de la Lisabona menţine drepturile existente şi introduce altele noi. În mod special, garantează libertăţile şi principiile înscrise în Carta drepturilor fundamentale şi conferă dispoziţiilor acesteia forţă juridică obligatorie. Se referă la drepturi civile, politice, economice şi sociale.

- Libertate pentru cetăţenii europeni: Tratatul de la Lisabona menţine şi consolidează cele „patru libertăţi”, precum şi libertatea politică, economică şi socială a cetăţenilor europeni.
- Solidaritate între statele membre: Tratatul de la Lisabona prevede faptul că Uniunea şi statele membre acţionează împreună în spirit de solidaritate în cazul în care un stat membru este ţinta unui atac terorist sau victima unei catastrofe naturale sau provocate de om. De asemenea, se subliniază solidaritatea în domeniul energiei.
- Mai multă siguranţă pentru toţi: Uniunea beneficiază de o capacitate extinsă de acţiune în materie de libertate, securitate şi justiţie, ceea ce aduce avantaje directe în ceea ce priveşte capacitatea sa de a lupta împotriva criminalităţii şi terorismului. Noile prevederi în materie de protecţie civilă, ajutor umanitar şi sănătate publică au, de asemenea, obiectivul de a întări capacitatea Uniunii de a răspunde la ameninţările la adresa securităţii cetăţenilor europeni.

Instrumentele de politică externă de care dispune Europa sunt regrupate atât în ceea ce priveşte elaborarea, cât şi adoptarea noilor politici. Tratatul de la Lisabona oferă Europei o voce mai clară în relaţiile cu partenerii săi din întreaga lume. De asemenea, utilizează forţa dobândită de Europa în domeniul economic, umanitar, politic şi diplomatic pentru a promova interesele şi

valorile europene pe plan mondial, respectând, în acelaşi timp, interesele specifice ale statelor membre în domeniul afacerilor externe.

- Numirea unui Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate, care este şi unul din vicepreşedinţii Comisiei, va creşte impactul, coerenţa şi vizibilitatea acţiunii externe a UE.
- Noul Serviciu european pentru acţiune externă va oferi Înaltului Reprezentant sprijinul necesar.
- Uniunea are o personalitate juridică unică, ceea ce îi întăreşte puterea de negociere, determinând-o să fie mai eficientă pe plan mondial şi un partener mai vizibil pentru ţările terţe şi organizaţiile internaţionale.

Evoluţia politicii europene de securitate şi apărare se va realiza păstrând unele modalităţi decizionale specifice, facilitându-se totodată o cooperare consolidată în cadrul unui grup mai mic de state membre.

10.Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Carta) este ataşată Tratatului de la Lisabona și a căpătat valoare juridică obligatorie odată cu intrarea în vigoare al Tratatului la 1 decembrie 2009, având rolul de a reafirma, cu respectarea competențelor și sarcinilor UE, precum și a principiului subsidiarității, drepturile care rezultă în principal din tradițiile constituționale și din obligațiile internaționale comune țărilor UE, din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din Cartele sociale adoptate de UE și de către Consiliul Europei, precum și din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Conferă drepturilor fundamentale mai multă claritate și vizibilitate, carta instaurează **securitate juridică** în interiorul UE.

Carta Drepturilor Fundamentale conține un preambul și 54 de articole, grupate în șapte capitole:

- capitolul I: **demnitatea** (demnitate umană, dreptul la viață, dreptul la integritate al persoanei, interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, interzicerea sclaviei și a muncii forțate);
- capitolul II: **libertățile** (dreptul la libertate și la siguranță, respectarea vieții private și de familie, protecția datelor cu caracter personal, dreptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie, libertatea de gândire, de conștiință și de religie, libertatea de exprimare și de informare, libertatea de întrunire și de asociere, libertatea artelor și științelor, dreptul la educație, libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă, libertatea de a desfășura o activitate comercială, dreptul de proprietate, dreptul de azil, protecția în caz de strămutare, expulzare sau extrădare);
- capitolul III: **egalitatea** (egalitatea în fața legii, nediscriminarea, diversitatea culturală, religioasă și lingvistică, egalitatea între bărbați și femei, drepturile copilului, drepturile persoanelor în vârstă, integrarea persoanelor cu handicap);
- capitolul IV: **solidaritatea** (dreptul lucrătorilor la informare și la consultare în cadrul întreprinderii, dreptul de negociere și de acțiune colectivă, dreptul de acces la serviciile de plasament, protecția în cadrul concedierii nejustificate, condiții de muncă echitabile și corecte, interzicerea muncii copiilor și protecția tinerilor la locul de muncă, viața de familie și viața profesională, securitatea socială și asistența socială, protecția sănătății, accesul la serviciile de interes economic general, protecția mediului, protecția consumatorilor);
- capitolul V: **drepturile cetățenilor** (dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European, dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor locale, dreptul la bună administrare, dreptul de acces la documente, Ombudsmanul European, dreptul de petiționare, libertatea de circulație și de ședere, protecția diplomatică și consulară);
- capitolul VI: **justiția** (dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare, principiile legalității și proporționalității

infracțiunilor și pedepselor, dreptul de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune);

- capitolul VII: **dispoziții generale**.

Carta se aplică instituțiilor europene, cu respectarea principiului subsidiarității, și nu poate sub nicio formă să extindă competențele și sarcinile stabilite pentru acestea de tratate. Carta se aplică, de asemenea, statelor membre atunci când acestea pun în aplicare legislația europeană. În cazul în care drepturile prevăzute de cartă corespund unor drepturi garantate de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului din 1950, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca cele definite de convenție, deși legislația europeană poate să prevadă o protecție mai extinsă.

B. Dreptul secundar al Uniunii Europene

1. Regulamentul

Regulamentele sunt acte juridice definite în articolul 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Acestea au aplicabilitate generală, sunt obligatorii în toate elementele sale și se aplică direct în toate țările Uniunii Europene. Chiar dacă în Tratatul de la Lisabona sunt definite sumar, Curtea de Justiţie s-a pronunţat[1] formulând o definiţie a noţiunii de regulament - ca fiind un act care stabileşte principii normative cu caracter general, obligatoriu şi aplicat direct în toate elementele sale ţărilor membre. Condiţiile de aplicare au un caracter general "abstract", impersonal, cu consecinţe juridice.

Regulamentul precum şi ansamblul de dispoziţii care îl însoţesc are o putere normativă completă, adică este obligatoriu în toate elementele sale. Toate statele membre, instituţiile comunitare, toţi cetăţenii comunitari au obligaţia să respecte stipulaţiile din acest act. Nimeni nu poate să aplice în mod incomplet sau selectiv dispoziţiile sale, acestea trebuind aplicate în totalitatea lor.

Respectarea regulamentului este o obligaţie absolută. Nici un stat nu se poate prevala de nici o scuză pentru a justifica nerespectarea unora sau a unei dispoziţii stipulate într-un regulament. Statele membre au obligaţii precis formulate asupra îndeplinirii cărora veghează Curtea de Justiţie. În consecinţă, statele trebuie să se abţină să efectueze orice act susceptibil să lezeze autoritatea regulamentului; mai mult, ele au obligaţia să adopte măsurile generale sau speciale capabile să-i garanteze execuţia eficientă. În anumite regulamente, chiar în textul lor sunt prescrise măsurile ce trebuie luate. Forţa acestor regulamente se impune şi instituţiilor comunitare, ele fiind, dacă situaţia o cere, supuse unui control contencios.

Regulamentele sunt direct aplicabile în orice stat membru. Sunt singurele acte care au această calitate. Aplicarea directă înseamnă că este şi imediată, adică, ele devin în mod automat valide în ordinea juridică a statelor membre, fără a mai fi nevoie de măsuri speciale ca publicarea sau încorporarea în dreptul naţional. În principiu, însă, intrarea în vigoare a unui regulament trebuie marcată de publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE). Dar dacă regulamentele au o aplicare directă şi imediată, ele au şi un efect direct în sensul că au aptitudinea de a crea obligaţii şi drepturi pe care le introduc în patrimoniul juridic al persoanelor fizice sau juridice pe care le protejează.[2]

Cu alte cuvinte, regulamentele se integrează în sistemul juridic naţional, care trebuie să permită exercitarea efectului direct în aşa fel încât să se poată invoca o dispoziţie comunitară fără să i se poată opune o regulă de drept intern.

Regulamentul se adresează unor categorii abstracte de persoane, nu unor persoane identificate. Această caracteristică îl deosebește de decizie, definită și ea în articolul 288 din TFUE. Regulamentul este obligatoriu în toate elementele sale.

---

[1] CJCE, 1958, Aff. 13/57, Rec. 1958, p. 261.
[2] CJCE, 14 dec. 1971, Aff. 43/71, Rec. 1971, p. 1039.

Un regulament trebuie respectat pe deplin de către entitățile cărora li se adresează. Acesta este un act juridic obligatoriu pentru: instituțiile UE; țările UE; persoanele cărora li se adresează.

Regulamentul se aplică direct în toate țările UE. Cu alte cuvinte, acesta: se aplică imediat ca normă în toate țările UE, fără a necesita transpunerea în legislația națională; creează drepturi și obligații pentru persoane, acestea putându-l deci invoca direct în fața instanțelor naționale; poate fi utilizat ca referință de către persoane în relația acestora cu alte persoane, cu țările UE sau cu autoritățile din UE.

Regulamentul se aplică în toate țările UE de la data intrării sale în vigoare (o dată stabilită în regulament sau, în absența acesteia, la 20 de zile după publicarea sa în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene). Efectele sale juridice sunt obligatorii simultan, automat și uniform în toate legislațiile naționale.

Regulamentele sunt de mai multe tipuri: regulamente de bază, regulamente de aplicare și regulamente de execuţie sau delegate.

Regulamentele de bază sunt adoptate de Consiliu sau de Comisie în aplicarea directă a unei dispoziţii din tratat şi se referă la elementele de bază ale legislaţiei pe care o vor crea.[1] Comisia poate adopta regulamente delegate pentru a preciza sau a completa anumite detalii sau aspecte ale unui regulament sau ale unei directive a UE.

Regulamentele de execuţie sunt adoptate de Comisie, dar numai pentru executarea regulamentelor de bază[2], de la care nu pot deroga decât dacă Consiliul a prevăzut această posibilitate în mod expres şi dacă derogarea nu va avea ca efect denaturarea textului ierarhic superior.

2. Directiva

Articolul 288 din Tratatul privind funcționarea UE prevede că directiva este obligatorie pentru țările destinatare (una, mai multe sau toate) cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

Cu toate acestea, o directivă este diferită de un regulament sau o decizie: spre deosebire de regulament, care se aplică în dreptul intern al țărilor UE imediat după intrarea sa în vigoare, directiva nu se aplică direct în țările UE. Acesta trebuie mai întâi să fie transpusă în legislația națională înainte de a fi aplicabilă în fiecare țară a UE; spre deosebire de decizie, directiva este un text cu aplicabilitate generală în toate țările UE.

Directiva este un act obligatoriu ce stabileşte o obligaţie de rezultat, absolută, în sarcina statelor membre destinatare. În principiu, alegerea formelor şi mijloacelor de a o realiza este lăsată la latitudinea statelor destinatare. În consecinţă, directiva este o formă a legislaţiei derivate, cu două trepte de aplicare, atât la nivel comunitar cât şi la cel naţional, unde apare ca instrument de colaborare între acestea.

Nu are, în principiu, aplicabilitate directă în ordinea juridică internă însă, în acelaşi timp, directiva poate produce un efect direct, deşi Curtea de Justiţie nu a consacrat în mod expres că un asemenea efect se produce în mod automat.

Directiva se adoptă în urma unei proceduri legislative. Acesta este un act legislativ adoptat de Consiliu și Parlament în cadrul procedurii legislative ordinare sau numai de Consiliu în cadrul procedurilor legislative speciale; în acest caz, Parlamentul ar trebui să consimtă sau să fie consultat. Pentru ca o directivă să intre în vigoare la nivel național, țările UE trebuie să adopte o lege pentru a o transpune. Această măsură națională trebuie să atingă obiectivele stabilite de directivă. Autoritățile naționale trebuie să comunice măsurile respective Comisiei Europene.

---

[1] De exemplu, JOCE, 1975, L281, p. 1.
[2] De exemplu, JOCE, 1990, L362, p. 38.

Transpunerea trebuie efectuată în termenul stabilit la momentul adoptării directivei (în general, în decurs de doi ani). În cazul în care o țară nu transpune o directivă, Comisia poate iniția proceduri privind încălcarea dreptului UE și poate introduce o acțiune împotriva țării respective în fața Curții de Justiție a UE (neexecutarea hotărârii acesteia poate duce la o nouă condamnare, aceasta putând genera sancțiuni).

3. Decizia

Conform articolului 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), decizia este obligatorie în toate elementele sale. Ca și regulamentul, aceasta nu poate fi aplicată incomplet, selectiv sau parțial.

Decizia poate fi un act legislativ sau nelegislativ.

Deciziile sunt acte legislative atunci când sunt adoptate în comun:

- ✓ de către Parlamentul European și Consiliu în conformitate cu procedura legislativă ordinară sau
- ✓ de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau
- ✓ de către Consiliu cu participarea Parlamentului European în conformitate cu procedura legislativă specială.

În alte cazuri, deciziile sunt acte nelegislative. Acestea pot fi adoptate, de exemplu, de către Consiliul European, Consiliu sau Comisie.

Deciziile nelegislative pot să ia și forma unor acte delegate și de punere în aplicare. Deciziile pot avea unul sau mai mulți destinatari (una sau mai multe țări UE, una sau mai multe întreprinderi sau persoane individuale).

Deciziile care specifică destinatarul trebuie aduse în atenția părții în cauză și produc efecte de la data notificării. Această notificare poate consta în transmiterea unei scrisori recomandate cu confirmare de primire. Deciziile care specifică destinatarul pot fi, de asemenea, publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Cu toate acestea, publicația nu exclude necesitatea transmiterii unei notificări, aceasta fiind singura cale prin care se poate asigura că actul este executoriu împotriva destinatarului.

Deciziile adresate uneia sau mai multor persoane fizice și întreprinderi au efect direct (adică pot crea direct drepturi și obligații pentru destinatar, care le poate invoca și pe care se poate baza în instanțe).

Cu toate acestea, deciziile adresate unei țări UE sau mai multor țări UE specifice ca destinatar (destinatari) pot avea, de asemenea, un efect direct. Efectul direct al unor astfel de decizii depinde de natura, contextul și formularea acestora. Curtea de Justiție a UE recunoaște doar un efect direct vertical al deciziilor adresate unei sau mai multor țări UE. Acest lucru înseamnă că persoanele individuale se pot baza pe o decizie doar în raport cu țara UE căreia i se adresează (și nu în raport cu o altă persoană individuală).

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, deciziile nu trebuie neapărat să mai specifice destinatarul. În special, articolul 288 al TFUE clarifică faptul că o decizie poate specifica destinatarul, în timp ce predecesorul său (articolul 249 din Tratatul de instituire a Comunității Europene) făcea referire doar la deciziile care specifică destinatarul. Deciziile fără destinatar specificat pot fi adoptate printr-o procedură legislativă.

Deciziile care nu specifică destinatarul și care nu sunt adoptate printr-o procedură legislativă sunt acte nelegislative. Astfel de decizii nelegislative au devenit în special actul juridic de bază în domeniul politicii externe și de securitate comune (PESC).

Deciziile care nu specifică destinatarul, indiferent dacă sunt acte legislative sau nelegislative, trebuie publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Acestea intră în vigoare la data specificată în acestea, sau, în cazul în care data nu este specificată, în a douăzecea zi de la data publicării.

4. Recomandările şi avizele

Recomandările ca şi avizele sunt tot acte de drept derivat, dar fără forţă obligatorie deoarece ele solicită numai adoptarea unei anumite conduite de către statele Uniunii. Semnificaţia lor constă în aceea că îndeplinesc un rol de apropiere a legislaţiilor naţionale.

Prin intermediul unei *recomandări*, instituțiile își fac cunoscută opinia și sugerează direcții de acțiune, fără a le impune însă vreo obligație legală destinatarilor recomandării. *Avizul* este un instrument care le permite instituțiilor să prezinte un punct de vedere fără caracter obligatoriu, altfel spus fără a le impune vreo obligație legală celor cărora li se adresează. Poate fi emis de către principalele instituții europene (Comisia, Consiliul, Parlamentul) sau de către Comitetul Regiunilor ori Comitetul Economic și Social European. Pe durata elaborării actelor legislative, Comitetele emit avize care prezintă punctul lor de vedere cu privire la aspecte regionale, economice și sociale specifice.

C. Acorduri internaționale (convenții, tratate)

Acordurile internaționale sunt încheiate între UE, pe de-o parte, și o altă entitate, aparținând dreptului public internațional, adică un stat sau o organizație internațională, pe de altă parte. Articolul 216 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) invocă cazurile în care UE este autorizată să încheie astfel de acorduri. În urma negocierii și semnării și potrivit subiectului în cauză, acestea pot necesita a fi ratificate de un act de legislație secundară.

Mai mult, acordurile internaționale cu țări din afara UE sau cu organizații internaționale constituie, de asemenea, parte integrantă a legislației UE. Aceste acorduri sunt separate de dreptul primar și legislația secundară și formează o categorie *sui generis*. În conformitate cu unele hotărâri ale CJEU, uneori acestea pot avea efect direct, iar efectul lor juridic este superior legislației secundare, care trebuie astfel să se conformeze acestora.

În plus, articolul 207 al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene guvernează politica comercială a UE – o competență-cheie externă a UE și un element central al relațiilor sale cu restul lumii.

Exemple de acorduri internaționale includ:

- Protocolul de la Nagoya: acces la resurse generice și împărtășirea beneficiilor care rezultă din utilizarea acestora;
- Acordul comercial al UE cu Columbia, Peru și Ecuador.

Dacă obiectul unui acord nu intră în competența exclusivă a UE, atunci și țările UE trebuie să semneze acordul. Acestea sunt cunoscute sub denumirea de *acorduri mixte*. Acest lucru înseamnă că, în plus față de UE, țările UE devin părți contractante în relația cu părțile contractante din afara UE. Acordurile mixte pot necesita, de asemenea, ca un act intern al UE să fie adoptat pentru a împărți obligațiile dintre țările UE și UE.

D. Surse complementare de drept al Uniunii Europene

Sursele complementare sunt elemente de drept care nu sunt menționate în mod specific în tratate. Această categorie include:

- jurisprudența Curții de Justiție a UE (CJUE);
- dreptul internațional – adesea o sursă de inspirație pentru CJUE în elaborarea jurisprudenței sale;

- principii generale de drept – surse de drept nescrise, dezvoltate de jurisprudența CJUE.

Legislaţia complementară reuneşte izvoarele nescrise ale legislației UE, spre deosebire de izvoarele primare și secundare. Aceste surse sunt utilizate în principal de Curtea de Justiţie a UE ca norme de drept în cazul în care legislaţia primară şi cea secundară nu rezolvă problema. Sursele complementare includ jurisprudența relevantă a CJUE, dreptul internațional și principiile generale de drept. Aceste trei izvoare se suprapun.

Jurisprudența CJUE

În ceea ce privește interpretarea legislației UE, CJUE trebuie adeseori să fie creativă pentru a completa lacunele lăsate de legislaţia primară şi/sau de legislaţia secundară. Hotărârile acesteia asigură o interpretare oficială și obligatorie din punct de vedere juridic a legislației UE și, prin urmare, sunt considerate un izvor de drept (inclusiv de către CJUE în sine).

Dreptul internaţional

Dreptul internațional (inclusiv acordurile internaționale încheiate de UE și țările UE) este folosit de către CJUE la dezvoltarea jurisprudenței sale, în măsura în care normele acestuia se aplică UE și nu sunt incompatibile cu structura specifică a UE. În afară de angajamentele juridice ale UE și ale țărilor UE, dreptul internațional este și o sursă de inspirație pentru CJUE în ceea ce privește întocmirea principiilor generale de drept.

Principiile generale de drept

Fiind elaborate din jurisprudenţa CJUE, principiile generale i-au permis Curţii de Justiţie să instituie norme în diferite domenii care nu sunt menţionate în tratate. Principiile generale ale legislației UE pot fi comune tuturor sistemelor juridice naționale ale țărilor UE și compatibile cu obiectivele UE, sau specifice UE, chiar dacă se bazează pe principii consacrate doar în anumite sisteme juridice naționale.

Drepturile fundamentale

Drepturile fundamentale [articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)] sunt o categorie specială a izvoarelor de drept:

- parțial primare – articolul 6 alineatul (1) din TUE recunoaște Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ca având aceeași valoare juridică precum tratatele;
- parțial secundare – articolul 6 alineatul (3) din TUE recunoaște în mod explicit „drepturile fundamentale, garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, așa cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune ale statelor membre” ca principii generale ale legislației UE.

Unitatea de învățare IV. Ordinea juridică a Uniunii Europene

1. Natura juridică a UE

Orice analiză a naturii juridice a UE trebuie să pornească de la trăsăturile caracteristice ale acesteia. Deși natura juridică a UE a fost stabilită în două hotărâri cu valoare de precedent ale Curții de Justiție pronunțate în 1963 și în 1964 cu privire la Comunitatea Economică Europeană, aceste hotărâri sunt încă valabile pentru Uniunea Europeană în forma sa actuală.

Cauza Van Gend & Loos

În acest litigiu, întreprinderea olandeză de transport Van Gend & Loos a inițiat o acțiune juridică împotriva autorităților vamale din Țările de Jos pe motivul impunerii unei taxe de import pentru un produs originar din Germania cu un cuantum mai mare decât taxele aplicate importurilor anterioare. Întreprinderea a considerat această acțiune o încălcare a articolului 12 din Tratatul CEE, care interzice introducerea unor noi taxe de import sau orice majorare a taxelor vamale existente între statele membre. Instanța din Țările de Jos a suspendat procedurile și a înaintat cazul către Curtea de Justiție, solicitând clarificarea domeniului de aplicare și a implicațiilor juridice ale articolului invocat din Tratatul de instituire a CEE.

Curtea de Justiție a utilizat acest caz pentru a prezenta o serie de observații fundamentale privind natura juridică a CEE. În hotărârea sa, Curtea a afirmat că:

Obiectivul Tratatului CEE este crearea unei piețe comune, a cărei funcționare privește în mod direct pe membrii individuali ai Comunității; aceasta implică faptul că acest tratat este mai mult decât un acord care doar stabilește obligații mutuale între statele contractante. Această concepție este confirmată prin preambulul tratatului, care se adresează nu numai guvernelor, ci și popoarelor. Ea își găsește o confirmare și mai limpede în crearea de instituții dotate cu drepturi suverane, a căror exercitare afectează în egală măsură statele membre și pe cetățenii acestora […] [Din toate acestea] se poate trage concluzia că prin Comunitate a fost creată o nouă ordine juridică a dreptului internațional, în beneficiul căreia statele membre și-au limitat drepturile de suveranitate, chiar dacă numai în domenii restrânse, și al cărei obiect îl constituie nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora."

Cauza Costa/ENEL

Doar după un an, cauza Costa/ENEL a dat Curții de Justiție ocazia de a-și prezenta poziția într-un mod mai detaliat. Faptele în acest caz au fost următoarele: în 1962, Italia a naționalizat producția și distribuția de electricitate și a transferat patrimoniul întreprinderilor din sectorul energiei electrice companiei naționale de electricitate ENEL. În calitate de acționar al Edison Volta, una dintre întreprinderile naționalizate, domnul Costa a considerat că a fost privat de dividendele sale și, prin urmare, a refuzat să achite o factură la electricitate în valoare de 1 926 de lire italiene. În cadrul procedurilor în fața instanței de arbitraj din Milano, unul dintre motivele invocate de domnul Costa pentru a-și justifica atitudinea a fost acela că legea de naționalizare încălca o serie de dispoziții ale Tratatului CEE. Pentru a putea evalua motivele prezentate de domnul Costa în apărarea sa, instanța a solicitat Curții de Justiție să interpreteze mai multe aspecte ale Tratatului CEE. În hotărârea sa, Curtea de Justiție a făcut următoarele afirmații cu privire la natura juridică a CEE:

Spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie […], integrată în sistemul juridic al statelor membre și pe care instanțele acestora sunt obligate să o aplice. Ca urmare a instituirii unei Comunități cu o durată nelimitată, dispunând de propriile instituții, propria personalitate, propria capacitate juridică și capacitatea de reprezentare pe plan internațional și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, statele membre și-au limitat drepturile lor suverane […] și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele."

Pe baza observațiilor sale detaliate, Curtea a concluzionat că:

Reiese din ansamblul observațiilor de mai sus că, izvorând dintr-o sursă independentă, dreptului născut din tratat nu ar putea, dată fiind natura sa specifică originală, să i se opună din punct de vedere juridic un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi pus în discuție fundamentul juridic al Comunității înseși. Astfel, transferarea de către state, din sistemul lor juridic intern, către sistemul juridic comunitar a drepturilor și obligațiilor care decurg din tratat are drept consecință o limitare definitivă a drepturilor lor suverane asupra căreia nu ar putea să prevaleze un act unilateral ulterior, incompatibil cu conceptul de Comunitate."

Din perspectiva acestor hotărâri, elementele care împreună reprezintă o caracteristică tipică a naturii juridice specifice UE sunt:

- *structura instituțională*, care garantează că acțiunile UE au la bază și interesul european general, adică se reflectă sau sunt influențate de interesul Uniunii, astfel cum este stabilit în obiective;
- *transferul de competențe* către instituțiile Uniunii, într-o măsură mai mare decât în cadrul altor organizații internaționale și acoperirea unor domenii în care statele, în mod normal, își păstrează drepturile suverane;
- *instituirea unei ordini juridice* independente de ordinile juridice ale statelor membre;
- *aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii Europene*, ceea ce garantează punerea în aplicare completă și uniformă a dispozițiilor UE în toate statele membre și stabilește drepturi și obligații valabile atât pentru statele membre, cât și pentru cetățenii acestora;
- *supremația dreptului Uniunii*, ceea ce exclude orice revocare sau modificare a acestuia în baza dreptului național și, în caz de litigiu, îi garantează prevalența față de acesta din urmă.

UE este astfel o entitate autonomă cu propriile drepturi suverane și cu o ordine juridică independentă de cea a statelor membre, căreia i se supun atât statele membre, cât și resortisanții acestora, în domeniile de competență ale UE.

Prin natura sa, UE se caracterizează atât prin trăsături comune, cât și prin diferențe față de cel mai des întâlnite tipuri de organizații internaționale sau structuri de tip federal.
UE nu este un „produs finit", ci se află într-un proces de evoluție, iar forma sa finală nu poate fi încă prevăzută.

Singura trăsătură pe care UE o are în comun cu organizațiile internaționale obișnuite este faptul că a luat naștere, de asemenea, în urma unui tratat internațional. Cu toate acestea, UE s-a îndepărtat deja semnificativ de aceste rădăcini de drept internațional. Documentele de constituire a UE au condus în fapt la instituirea unei Uniuni independente, cu drepturi proprii de suveranitate și competențe individuale. Statele membre au renunțat la unele dintre propriile competențe suverane în favoarea acestei Uniuni și le-au încredințat UE în scopul exercitării comune.

Datorită acestor diferențe dintre UE și tipul tradițional de organizație internațională, Uniunea este în curs de dobândire a unui statut similar cu cel al unui stat individual. În special faptul că statele membre și-au cedat parțial drepturile suverane a reprezentat un semn că UE era deja structurată după modelul unui stat federal. Totuși, această perspectivă nu ia în considerare faptul că instituțiile UE au competențe doar în anumite domenii, în scopul îndeplinirii obiectivelor stabilite în tratate. Aceasta înseamnă că nu au libertatea de a-și alege obiectivele asemeni unui stat suveran și nici nu se află în poziția de a face față provocărilor pe care le înfruntă statele moderne în prezent. UE nu se bucură nici de jurisdicția cuprinzătoare a statelor suverane, nici de capacitatea de a stabili noi domenii de responsabilitate („principiul competenței de a se pronunța asupra propriei competențe").

Din aceste motive, UE nu este nici o organizație internațională clasică, nici o asociație de state, ci mai degrabă o entitate autonomă situată la granița dintre cele două. În mediul juridic, se folosește în prezent termenul de „organizație supranațională".

2. Sarcinile UE

Lista de sarcini încredințate UE se aseamănă puternic cu ordinea constituțională a unui stat. Acestea nu sunt sarcini de natură strict tehnică asumate în mod obișnuit de organizațiile internaționale, ci domenii de competență care, împreună, alcătuiesc atributele esențiale ale suveranității statale.

Lista de sarcini încredințate UE este foarte vastă, cuprinzând acțiuni economice, sociale și politice.

Sarcini economice

Sarcinile economice sunt centrate pe crearea unei piețe comune care să unească piețele naționale ale statelor membre și în cadrul căreia toate bunurile și serviciile să poată fi oferite și vândute în aceleași condiții pe care le presupune o piață internă și la care toți cetățenii să aibă acces egal și liber. Planul de a crea o piață comună s-a materializat, în esență, prin programul care viza finalizarea pieței interne până în 1992, lansat de președintele Comisiei de la momentul respectiv, Jacques Delors, și aprobat de șefii de stat sau de guvern, instituțiile Uniunii reușind să stabilească un cadru juridic pentru o piață unică cu o funcționare corespunzătoare. Organele Uniunii au reușit definirea cadrului legal pentru o piață internă funcțională. Acest cadru a fost completat între timp în mare parte cu măsuri naționale de punere în aplicare, astfel încât piața internă s-a transformat deja în realitate. Această piață internă este vizibilă și în viața cotidiană, în special la deplasările pe teritoriul UE, care nu mai sunt întrerupte de multă vreme de controale asupra persoanelor și a mărfurilor la granițele naționale.

Având în vedere cele prezentate anterior cu privire la structura UE și la ordinea juridică a acesteia, locul pe care îl ocupă dreptul Uniunii în ansamblul ordinii juridice nu este ușor de stabilit, iar frontierele dintre acesta și alte sisteme juridice sunt greu de delimitat. Două posibile abordări în ceea ce privește clasificarea trebuie respinse încă de la început: dreptul Uniunii nu trebuie conceput doar ca o simplă colecție de acorduri internaționale și nu trebuie privit ca o parte a sistemelor juridice naționale sau ca o anexă la acestea.

Piața internă este susținută de uniunea economică și monetară.

Sarcina UE în ceea ce privește politica economică nu este însă de a stabili și gestiona o politică economică europeană, ci de a coordona politicile economice naționale, astfel încât deciziile unuia sau mai multor state membre să nu aibă efecte negative asupra funcționării pieței unice. În acest scop, a fost adoptat un Pact de stabilitate și de creștere pentru a pune la dispoziția statelor membre criteriile detaliate pe care trebuie să le aibă la bază deciziile lor de politică bugetară. Dacă acestea nu sunt respectate, Comisia Europeană poate emite avertismente și, în caz de deficit bugetar excesiv repetat, Consiliul poate impune sancțiuni. Pe parcursul crizei financiare și economice, a fost intensificată în continuare cooperarea în cadrul politicii economice la nivelul UE în anii 2010-2012. Coordonarea politicii economice la nivelul UE a fost completată cu un mecanism permanent de gestionare a crizelor, care conține în special următoarele elemente: aprecierea rolului Comisiei, adoptarea de noi automatisme de corectare, ancorarea coordonării politicii economice la cel mai înalt nivel politic, o coordonare în semestrul european cu intensificarea obligațiilor de raportare ale statelor membre, consolidarea rolului parlamentelor naționale și al Parlamentului European, precum și angajamente naționale care urmează a fi consacrate în legislația națională. În centrul acestui nou mecanism de gestionare a crizelor se află „semestrul european”.

„Semestrul european” reprezintă un ciclu pe parcursul căruia statele membre ale UE își corelează politica economică și fiscală. Acesta include în principal primele șase luni ale unui an – de unde rezultă denumirea de „semestru”. Pe parcursul semestrului european, statele membre își adaptează politica bugetară și economică în funcție de obiectivele și regulile convenite la nivelul UE. Semestrul european trebuie să contribuie în acest mod la garantarea finanțelor publice solide, la susținerea creșterii economice și la prevenirea dezechilibrelor macroeconomice excesive la nivelul UE.

Acest mecanism de gestionare a crizelor este considerat o soluție de ultim recurs; acestuia îi revine în cele din urmă garantarea funcționării uniunii economice și monetare. Se menține însă nemodificată linia directoare asociată ordinii politice: responsabilitatea națională în politica economică și financiară, context în care statele membre trebuie să înțeleagă demersurile întreprinse ca oportunitate de interes comun.

În ceea ce privește politica monetară, sarcina UE a fost și este de a introduce o monedă unică în UE și de a controla aspectele monetare la nivel central. În acest domeniu, s-a înregistrat deja un prim succes. La 1 ianuarie 1999, euro a fost introdus ca monedă unică europeană în statele membre care îndepliniseră deja criteriile de convergență stabilite în acest scop (rata inflației: 1,5 %, deficit bugetar = contractarea anuală de noi împrumuturi: 3 %, datorie publică: 60 %, rata dobânzilor pe termen lung: 2 %). Aceste state sunt Belgia, Germania, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Austria, Portugalia și Finlanda. La 1 ianuarie 2002, monedele naționale ale acestor state au fost înlocuite cu bancnote și monede euro. De atunci, toate plățile și tranzacțiile financiare s-au efectuat într-o singură monedă – euro. În perioada următoare, un număr tot mai mare de state membre a respectat criteriile pentru adoptarea monedei unice europene: Grecia (1 ianuarie 2001), Slovenia (1 ianuarie 2007), Cipru (1 ianuarie 2008), Malta (1 ianuarie 2008), Slovacia (1 ianuarie 2009), Estonia (1 ianuarie 2011), Letonia (1 ianuarie 2014) și, în final, Lituania (1 ianuarie 2015). Așa-numita „zonă euro”, în care este utilizată moneda unică europeană, cuprinde astfel în prezent 19 state membre.

În principiu, noile state membre care au aderat sunt, de asemenea, obligate să adopte euro ca monedă națională de îndată ce îndeplinesc criteriile de convergență. O excepție este aplicabilă numai pentru Danemarca și Regatul Unit. Aceste state membre și-au asigurat o clauză de neparticipare care le permite să decidă dacă și în ce moment se va iniția procedura de verificare a îndeplinirii criteriilor de aderare la moneda unică. Un caz special este reprezentat de Suedia, care nu dispune de o clauză „opt-out”. În acest caz, adoptarea monedei unice europene depinde de recomandarea Comisiei și Băncii Centrale Europene transmisă Consiliului UE cu privire la participarea Suediei. Dacă se formulează o asemenea recomandare, iar Consiliul o aprobă, Suedia nu va putea refuza participarea. Cu toate acestea, în prezent, populația suedeză susține într-o foarte mică măsură aderarea la zona euro. În 2003, în cadrul unui referendum, 55,9 % dintre suedezi s-au exprimat împotriva introducerii monedei euro. Conform unui sondaj efectuat în decembrie 2005, 49 % dintre aceștia erau încă împotriva monedei euro, în timp ce 36 % erau în favoarea acesteia.

În ciuda tuturor rezervelor, euro s-a transformat într-o monedă puternică și recunoscută la nivel internațional, care constituie concomitent un liant stabil între statele membre ale zonei euro. Nu au survenit modificări cu privire la acest aspect nici ca urmare a crizei datoriilor de stat apărute în anul 2010. Din contră, UE a reacționat la această criză prin adoptarea de mecanisme temporare de soluționare a crizelor, înlocuite în anul 2013 de Mecanismul european de stabilitate (MES), cu caracter permanent. MES, reprezentând un cadru durabil pentru soluționarea crizelor, pune la dispoziția statelor membre ale zonei euro mijloace externe de asistență financiară pentru care este disponibilă o capacitate efectivă de creditare în valoare de 500 de miliarde EUR. Statele din zona euro pot beneficia de această asistență financiară numai în condiții stricte, care au ca scop o consolidare riguroasă a finanțelor publice și în care se exprimă prin intermediul unui program de ajustare economică negociat de către Comisie și de către Fondul Monetar Internațional (FMI), în strânsă cooperare cu Banca Centrală Europeană. Bazându-se pe MES, UE are capacitatea de a interveni pentru a proteja moneda euro chiar și în scenariile cele mai dure. Acestea sunt o reflectare clară a interesului comun și a solidarității din zona euro, precum și a responsabilității individuale a fiecărui stat membru față de țările omoloage.

În plus față de domeniul politicii economice și monetare, UE are responsabilități în numeroase alte sectoare ale politicii economice. Acestea includ, în special, politica în domeniul agriculturii și pescuitului, politica în domeniul transporturilor, politica de protecție a consumatorilor,

politica structurală și de coeziune, politica de cercetare și de dezvoltare, politica de mediu, politica în domeniul sănătății, politica comercială și politica energetică.

Sarcini sociale

Din punctul de vedere al politicii sociale, UE îi revine sarcina de a conferi pieței interne și o dimensiune socială și de a garanta în acest mod că beneficiile integrării economice nu revin exclusiv persoanelor active din punct de vedere economic. Unul dintre punctele de plecare în acest sens a fost introducerea unui sistem de securitate socială pentru lucrătorii migranți. În cadrul acestui sistem, lucrătorii care au desfășurat activități profesionale în mai multe state membre și care, în consecință, au făcut parte din diferite sisteme de asigurare socială nu vor fi dezavantajați în privința protecției lor sociale (pensie pentru limită de vârstă, pensie de invaliditate, asistență medicală, prestații familiale, ajutoare de șomaj). O altă sarcină prioritară, în contextul situației șomajului din UE, care a reprezentat o sursă de preocupare în ultimii ani, a fost nevoia elaborării unei strategii europene de ocupare a forței de muncă. Statele membre și UE sunt invitate să pună la punct o strategie de ocupare a forței de muncă și să promoveze, în special, mâna de lucru calificată, formată și capabilă să se adapteze; în plus, este necesară adaptarea pieților muncii la cerințele procesului de transformare economică. Promovarea ocupării forței de muncă este considerată oportunitate de interes comun. Acest demers implică din partea statelor membre o coordonare a activității lor naționale în Consiliul UE. UE va contribui la atingerea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă prin încurajarea cooperării între statele membre și, dacă este necesar, prin sprijinirea inițiativelor acestora, respectându-le totodată competențele.

Sarcini politice

În ceea ce privește domeniul politic în sens strict, sarcinile UE vizează cetățenia Uniunii, politica privind cooperarea judiciară în materie penală și politica externă și de securitate comună. Cetățenia UE a consolidat și mai mult drepturile și interesele resortisanților statelor membre în cadrul UE. Cetățenii se bucură de: dreptul de liberă circulație pe teritoriul Uniunii (articolul 21 din TFUE), dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile locale (articolul 22 din TFUE), dreptul la protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru (articolul 23 din TFUE), dreptul de a adresa petiții Parlamentului European (articolul 24 din TFUE) și, în contextul interdicției generale a discriminării, dreptul de a fi tratat în orice stat membru în aceleași condiții ca resortisanții statului respectiv [articolul 20 alineatul (2) coroborat cu articolul 18 din TFUE].

În cadrul politicii comune externe și de securitate, este urmărită în special păstrarea valorilor comune, a intereselor fundamentale și a independenței UE, consolidarea securității UE și a statelor membre ale acesteia, menținerea păcii internaționale și consolidarea securității internaționale, susținerea democrației și a statului de drept și a cooperării internaționale, protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și asigurarea structurii pentru o apărare comună.

Deoarece UE nu este un stat individual, aceste sarcini pot fi îndeplinite doar treptat. În mod tradițional, politica externă și, în special, cea de securitate sunt domenii în legătură cu care statele membre sunt deosebit de decise să își păstreze propria suveranitate. Interesele comune din acest domeniu sunt dificil de definit și din cauza faptului că doar Franța și Regatul Unit dețin arme nucleare. Faptul că anumite state membre ale UE nu fac parte din NATO constituie o altă problemă. Din acest motiv, la ora actuală, majoritatea deciziilor din domeniul „politicii externe și de securitate comune" sunt luate pe baza cooperării între state. Între timp, au apărut mai multe instrumente autonome, care conturează un cadru juridic solid pentru cooperarea între state.

În domeniul cooperării judiciare în materie penală, principalul rol al UE este de a îndeplini sarcini care vizează interesul Europei în ansamblu. Printre acestea se numără, în special, combaterea crimei organizate, prevenirea traficului de persoane și urmărirea penală a infracțiunilor. Deoarece crima organizată nu mai poate fi combătută cu eficacitate la nivel

național, este necesar un răspuns comun la nivelul UE. S-au parcurs deja două etape pozitive odată cu directiva privind spălarea banilor și crearea unei autorități europene de poliție, Europol, care funcționează din 1998 (articolul 88 din TFUE). În plus, această cooperare vizează și facilitarea și accelerarea cooperării în materie procedurală și de aplicare a deciziilor, facilitarea extrădării între statele membre, instituirea unor norme minimale referitoare la elementele constitutive ale infracțiunilor și la sancțiunile aplicabile în domeniul crimei organizate, terorismului, traficului de persoane și exploatării sexuale a femeilor și copiilor, traficului ilicit de droguri, traficului ilicit de arme, spălării banilor și corupției (articolul 83 din TFUE).

Unul dintre principalele progrese ale cooperării judiciare în cadrul UE a fost crearea Eurojust, în aprilie 2003 (articolul 85 din TFUE). Cu sediul la Haga, Eurojust este formată din magistrați și procurori din toate statele UE. Misiunea sa este de a contribui la coordonarea cercetării și urmăririi penale a infracțiunilor transfrontaliere grave. Pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, Consiliul poate institui un Parchet European, pornind de la Eurojust (articolul 86 din TFUE). Un alt progres înregistrat este reprezentat de crearea mandatului european de arestare, care este valabil pe teritoriul UE din ianuarie 2004. Mandatul poate fi emis pentru orice persoană acuzată de o infracțiune pentru care pedeapsa minimă depășește un an de închisoare. Mandatul de arestare european a înlocuit procedurile anterioare de extrădare, care implicau un consum ridicat de resurse de timp.

3. Competențele UE

Tratatele fondatoare ale UE nu conferă instituțiilor Uniunii nicio competență generală de a lua toate măsurile necesare atingerii obiectivelor tratatelor, însă stabilesc, în fiecare capitol, sfera competențelor de acțiune. Ca principiu de bază, UE și instituțiile sale nu pot decide asupra temeiului lor juridic și a competențelor lor. Principiul competenței partajate (articolul 2 din TFUE) se aplică în continuare. Statele membre au ales această metodă pentru a se asigura că transferul propriilor competențe poate fi monitorizat și controlat cu mai mare ușurință.
Gama de aspecte acoperite de principiul competențelor partajate variază în funcție de natura sarcinilor atribuite UE. Competențele care nu au fost transferate Uniunii intră exclusiv în domeniul de competență al statelor membre. Tratatul UE stipulează explicit că aspectele legate de siguranța națională sunt de competența exclusivă a statelor membre.

Această situație dă naștere unei întrebări legitime: care este granița dintre competențele UE și cele ale statelor membre? Granița este trasată pe baza a trei categorii de competențe:

- *competență exclusivă* a UE (articolul 3 din TFUE) în domenii în care se poate presupune că o măsură la nivelul UE va fi mai eficientă decât o măsură necoordonată luată în oricare dintre statele membre. Domeniile sunt clar stabilite și includ uniunea vamală, stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne, politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro, politica comercială comună și anumite aspecte ale politicii comune în domeniul pescuitului. În aceste domenii ale politicii, doar Uniunea Europeană poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie. Statele membre pot face acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii [articolul 2 alineatul (1) din TFUE];
- *competență partajată* între UE și statele membre (articolul 4 din TFUE) în domenii în care o acțiune la nivel european este mai eficientă decât una întreprinsă de un stat membru. Competența partajată vizează: normele privind piața internă, coeziunea economică, socială și teritorială, agricultura și pescuitul, mediul, transporturile, rețelele transeuropene, alimentarea cu energie și spațiul de libertate, securitate și justiție, precum și obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, cercetare și dezvoltare tehnologică, spațiul, cooperarea pentru dezvoltare și ajutorul umanitar. În toate aceste domenii, UE își poate exercita cu prioritate competența, însă doar în ceea ce privește aspectele stabilite în instrumentul relevant al Uniunii,

și nu în cazul întregului domeniu al politicii. Statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența sau a hotărât să înceteze să și-o mai exercite [articolul 2 alineatul (2) din TFUE]. Această din urmă situație apare atunci când instituțiile relevante ale UE decid să abroge un act legislativ, în special pentru a respecta principiile subsidiarității și proporționalității. Consiliul UE poate, la inițiativa unuia sau a mai multor membri, să solicite Comisiei să prezinte propuneri de abrogare a unui act legislativ;

- *competența de a desfășura acțiuni de sprijinire* (articolul 6 din TFUE): competența UE de a desfășura acțiuni de sprijinire se limitează la coordonarea sau completarea acțiunii statelor membre; UE nu poate armoniza actele cu putere de lege în domeniile vizate [articolul 2 alineatul (5) din TFUE]. Prin urmare, responsabilitatea elaborării legislației le revine în continuare statelor membre, care se bucură de o libertate de acțiune semnificativă. Domeniile cuprinse în această categorie de competență sunt protecția și îmbunătățirea sănătății umane, politica industrială, cultura, turismul, educația, formarea profesională, tineretul și sportul, protecția civilă și cooperarea administrativă. În domeniul ocupării forței de muncă și al politicii economice, statele membre recunosc în mod explicit nevoia unei coordonări în cadrul UE a măsurilor adoptate la nivel național.

În plus față de aceste competențe speciale, tratatele Uniunii conferă instituțiilor competența de a acționa atunci când acest lucru este esențial pentru funcționarea pieței interne și pentru asigurarea unei concurențe nedenaturate (a se vedea articolul 352 din TFUE – competențe decizionale sau clauza de flexibilitate). Totuși, aceste articole nu conferă instituțiilor competențe generale care să le permită să își asume sarcini care depășesc obiectivele stabilite prin tratate. De asemenea, instituțiile Uniunii nu își pot extinde competențele în detrimentul statelor membre. În practică, s-a făcut adesea uz de posibilitățile oferite de această competență deoarece, de-a lungul timpului, UE s-a confruntat în mod repetat cu noi sarcini care nu fuseseră prevăzute la momentul semnării tratatelor fondatoare și în legătură cu care nu fuseseră conferite competențe corespunzătoare în tratate. Exemplele includ protecția mediului și a consumatorilor sau instituirea Fondului european de dezvoltare regională ca mijloc de acoperire a discrepanțelor dintre regiunile dezvoltate și cele subdezvoltate din UE. Totuși, la ora actuală, s-au stabilit reglementări juridice specifice pentru domeniile menționate mai sus. Aceste dispoziții specifice au diminuat considerabil importanța clauzei privind competențele decizionale. Exercitarea acestor competențe necesită aprobarea Parlamentului European.

În sfârșit, există și alte competențe pentru adoptarea unor măsuri indispensabile pentru punerea în aplicare eficientă și semnificativă a competențelor deja conferite în mod expres (competențe implicite). Aceste competențe au dobândit o semnificație specială pentru gestionarea relațiilor externe. Ele permit Uniunii să își asume obligații față de țări terțe sau alte organizații internaționale în domenii incluse în lista de sarcini atribuite UE. Un exemplu ilustrativ în acest sens este cauza Kramer, soluționată de Curtea de Justiție. Această speță viza capacitatea UE de a colabora cu organizații internaționale pentru a stabili cote de pescuit și, atunci când se consideră adecvat, pentru asumarea unor obligații în acest domeniu, în temeiul dreptului internațional. În lipsa unor prevederi specifice în tratat, Curtea a dedus competența externă necesară pe baza competențelor interne specifice politicii în domeniul pescuitului, în conformitate cu politica agricolă comună.

Totuși, în exercitarea acestor competențe, UE se supune principiului subsidiarității, preluat din doctrina socială romano-catolică, care a dobândit practic statut constituțional prin includerea în Tratatul UE [articolul 5 alineatul (3) din TUE]. Acest principiu are două fațete: fațeta pozitivă, adică cea de stimulare a competenței pentru UE, stipulează necesitatea intervenției în situația în care obiectivele urmărite „pot fi realizate mai bine la nivelul Comunității”; fațeta negativă, adică cea de inhibare a competenței, înseamnă că UE nu ar trebui să se implice în măsura în care acțiunile statelor membre sunt suficiente pentru atingerea obiectivelor. În practică, acest lucru înseamnă că toate instituțiile Uniunii, dar mai ales Comisia, trebuie să demonstreze că există o nevoie reală de reglementări și acțiuni comune. Pentru a-l

parafraza pe Montesquieu: atunci când nu este necesar ca UE să intervină, este necesar ca aceasta să nu intervină.

Dacă nevoia unor reglementări la nivelul Uniunii este demonstrată, următoarea întrebare care se conturează vizează intensitatea și natura acestora. În acest sens, răspunsul decurge din principiul proporționalității, reglementat, în asociere cu reglementările aplicabile în materie de competență, prin articolul 5 alineatul (4) din TUE. Ulterior, este necesară verificarea detaliată pentru a vedea dacă se justifică un instrument legal și dacă alte mijloace de acțiune nu ar prezenta același nivel de eficiență. În termeni generali, principala concluzie este că legislația-cadru, standardele minimale și recunoașterea reciprocă a standardelor existente în statele membre trebuie să aibă întâietate față de dispozițiile juridice excesiv de detaliate și armonizate, atunci când acest lucru este posibil.

Respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității poate fi verificată și de către parlamentele naționale. În acest scop, s-a introdus un sistem de avertizare timpurie. Acesta permite parlamentelor naționale să emită, în termen de opt săptămâni de la transmiterea unei propuneri legislative, un aviz motivat în care să justifice de ce consideră că propunerea respectivă nu respectă cerințele de subsidiaritate și proporționalitate. În cazul în care acest aviz motivat este susținut prin cel puțin o treime din voturile alocate parlamentelor naționale (fiecare parlament național dispune de două voturi sau, în cazul sistemelor bicamerale, de un vot pentru fiecare cameră), propunerea legislativă trebuie reexaminată de către instituția care a înaintat-o (de obicei, Comisia). În urma acestei reexaminări, propunerea poate fi reținută, modificată sau retrasă. În cazul în care Comisia Europeană decide să rețină proiectul, aceasta trebuie să emită un aviz motivat prin care să precizeze de ce consideră că proiectul respectă principiul subsidiarității. Acest aviz motivat, împreună cu avizele motivate ale parlamentelor naționale, se înaintează organului legislativ al UE pentru a fi luate în considerare în cadrul procesului de legiferare. În cazul în care, cu o majoritate de 55 % din membrii Consiliului UE sau cu o majoritate a voturilor exprimate în Parlamentul European, organul legislativ al UE consideră că propunerea legislativă nu respectă principiul subsidiarității, aceasta nu va mai fi examinată.

4. Autonomia ordinii juridice a UE

Prin instituirea Uniunii, statele membre și-au limitat puterile lor legislative suverane și au creat un corp autonom de legi, care trebuie respectat atât de statele membre, cât și de cetățeni și instanțele judecătorești.

Una dintre cauzele cele mai cunoscute soluționate de Curtea de Justiție este cauza Costa/ENEL, din 1964, în care domnul Costa a introdus o acțiune împotriva naționalizării producției și distribuției de energie electrică din Italia și a transferului ulterior al activității fostelor întreprinderi de electricitate către ENEL, noua companie publică.

Autonomia ordinii juridice a UE are o semnificație fundamentală pentru natura UE, deoarece aceasta constituie singura garanție că forța dreptului Uniunii nu va fi diminuată prin interacțiunea cu dreptul național și că acesta va fi aplicat în mod uniform pe întreg teritoriul Uniunii. Din acest motiv, conceptele dreptului Uniunii sunt interpretate din perspectiva obiectivelor ordinii juridice a UE și ale Uniunii în general. Această interpretare specifică Uniunii este indispensabilă, întrucât anumite drepturi specifice sunt garantate de dreptul Uniunii și, în absența acestuia, ar fi puse în pericol, deoarece fiecare stat membru, interpretând în mod diferit dispozițiile, ar putea decide în mod individual asupra substanței libertăților pe care dreptul Uniunii ar trebui să le garanteze. Un exemplu ar putea fi conceptul de „lucrător”, pe care se bazează dreptul la libera circulație. Conceptul de „lucrător” specific Uniunii poate fi diferit de cel cunoscut și aplicat în sistemele juridice ale statelor membre. În plus, actele Uniunii sunt evaluate exclusiv în raport cu dreptul Uniunii, și nu cu dreptul național sau constituțional.
În contextul acestui concept de autonomie a ordinii juridice a UE, care este relația dintre dreptul Uniunii și dreptul național?

Cu toate că dreptul Uniunii constituie un sistem juridic autonom față de sistemele juridice ale statelor membre, nu trebuie să se considere că ordinea juridică a UE și sistemele juridice ale statelor membre se suprapun. Faptul că aceste sisteme se aplică aceloraşi persoane, care astfel devin, în acelaşi timp, cetățeni ai unui stat național și cetățeni ai UE, contrazice o astfel de delimitare rigidă. În al doilea rând, o asemenea abordare nu ia în considerare faptul că dreptul Uniunii nu poate fi operațional decât dacă este încorporat în sistemele juridice ale statelor membre. În realitate, ordinea juridică a UE și sistemele juridice naționale se împletesc și sunt interdependente.

5. Interacțiunea dintre dreptul Uniunii și dreptul național

Acest aspect al relației dintre dreptul Uniunii și dreptul național vizează domeniile în care cele două sisteme se completează reciproc. Articolul 4 alineatul (3) din TUE stabilește în mod clar această relație:

În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii."

Acest principiu general al cooperării loiale a fost consacrat ca rezultat al conștientizării faptului că ordinea juridică a UE nu este în mod individual în măsură să realizeze obiectivele urmărite prin instituirea UE. Spre deosebire de o ordine juridică națională, ordinea juridică a UE nu este un sistem independent, ci se bazează pe sprijinul sistemelor naționale pentru a putea fi aplicată. Prin urmare, toate puterile unui stat – legislativă, executivă (inclusiv administrativă) și judiciară – trebuie să recunoască faptul că ordinea juridică a UE nu este un sistem „străin" și că statele membre și instituțiile Uniunii au stabilit legături indisolubile între ele, în scopul realizării obiectivelor comune. Uniunea Europeană nu este exclusiv o comunitate de interese; ea este o comunitate bazată pe solidaritate. În consecință, autoritățile naționale nu trebuie doar să respecte tratatele Uniunii și legislația secundară, ci trebuie și să le pună în aplicare și să le ducă la îndeplinire. Interacțiunea dintre cele două sisteme este atât de complexă, încât sunt necesare câteva exemple.

Prima ilustrare a modului în care ordinea juridică a UE și sistemele juridice ale statelor membre se întrepătrund și se completează reciproc este directiva, prezentată deja în capitolul privind legislația. Tot ceea ce directiva în sine stabilește în termeni obligatorii este rezultatul care trebuie obținut de statele membre; responsabilitatea deciziei privind modalitatea și mijloacele prin care rezultatul este efectiv atins aparține autorităților naționale, prin dreptul național. În domeniul judiciar, cele două sisteme sunt interconectate prin procedura hotărârii preliminare, prevăzută la articolul 267 din TFUE. Conform acestei proceduri, instanțele naționale pot sau uneori trebuie să adreseze Curții de Justiție întrebări preliminare cu privire la interpretarea sau valabilitatea dreptului Uniunii, hotărârile acesteia putând fi esențiale pentru soluționarea litigiului în care instanțele respective sunt sesizate.

Procedura de pronunțare a unei hotărâri preliminare demonstrează, în primul rând, că instanțele statelor membre trebuie să respecte și să aplice dreptul Uniunii și, în al doilea rând, că interpretarea dreptului Uniunii și declarațiile cu privire la valabilitatea acestuia rămân în competența exclusivă a Curții de Justiție. Interdependența dintre ordinea juridică a Uniunii și sistemele juridice naționale este ilustrată, de asemenea, atunci când este necesară completarea unor lacune ale ordinii juridice a UE. Astfel, dreptul Uniunii poate, de exemplu, să apeleze la dispozițiile existente în legislațiile statelor membre pentru completarea propriilor norme. Astfel, destinul unei anumite reglementări a dreptului Uniunii este determinat de la un anumit punct de prevederile legale naționale. Această concluzie se aplică cu caracter general pentru aplicarea generală a dreptului Uniunii, în măsura în care dreptul Uniunii nu conține reguli proprii cu

privire la executarea dreptului Uniunii. În toate aceste cazuri, autoritățile naționale aplică dreptul Uniunii potrivit dispozițiilor dreptului național. În mod firesc, acest principiu nu se aplică decât în condițiile în care nu se pune sub semnul întrebării valabilitatea normei europene în contextul aplicării uniforme a dreptului Uniunii, deoarece trebuie să se evite în orice situație ca operatorii economici să fie tratați după criterii diferite, prin urmare într-o manieră inechitabilă.

Conflictul dintre dreptul Uniunii și dreptul național

Relația dintre dreptul Uniunii și dreptul național se caracterizează însă și prin „incompatibilități" sau conflicte ocazionale între ordinea juridică a Uniunii și sistemele juridice ale statelor membre. În acest context, este vorba despre un conflict între dreptul Uniunii și legislația națională. O asemenea situație apare întotdeauna atunci când o dispoziție a dreptului Uniunii conferă drepturi și impune obligații în mod direct cetățenilor UE, iar conținutul acesteia contrazice o normă de drept național. Această problemă aparent simplă ridică două întrebări fundamentale privind organizarea UE, ale căror răspunsuri urmau să devină testul esențial pentru existența ordinii juridice a UE: aplicabilitatea imediată a dreptului Uniunii și supremația dreptului Uniunii în raport cu normele contrare din legislația națională.

Aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii în dreptul național

În primul rând, principiul aplicabilității directe înseamnă pur și simplu că dreptul Uniunii conferă drepturi și impune obligații în mod direct nu numai instituțiilor Uniunii și statelor membre, ci și cetățenilor Uniunii Europene.

Una dintre realizările importante ale Curții de Justiție este faptul că a impus aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii, în pofida rezistenței inițiale a anumitor state membre, garantând astfel existența ordinii juridice a UE. Jurisprudența Curții cu privire la acest aspect a început cu o cauză deja menționată, respectiv cea a întreprinderii olandeze de transport Van Gend & Loos. Întreprinderea a introdus o acțiune înaintea unei instanțe olandeze împotriva autorităților vamale din Țările de Jos, care percepuseră taxe vamale majorate pentru un produs chimic importat din Republica Federală Germania. La analiza finală, soluția litigiului o constituia răspunsul la întrebarea dacă o persoană fizică poate invoca articolul 12 din Tratatul CEE, care a interzis în mod expres introducerea de noi taxe vamale de către statele membre și majorarea celor existente în cadrul pieței comune. În pofida recomandărilor primite din partea unui număr mare de guverne și din partea avocatului său general, Curtea de Justiție a hotărât că, având în vedere natura și obiectivul Uniunii, dispozițiile dreptului Uniunii sunt în toate cazurile direct aplicabile. În motivarea acestei hotărâri, Curtea a declarat:

[…] Comunitatea constituie o nouă ordine juridică […], căreia i se supun nu doar statele membre, ci și resortisanții acestora. Independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar nu impune doar obligații persoanelor, ci le conferă și drepturi. Aceste drepturi nu sunt doar cele garantate în mod expres de tratat, ci decurg și din obligațiile pe care tratatul le impune în mod clar atât cetățenilor, cât și statelor membre și instituțiilor Comunității."

Această declarație în sine nu clarifică însă lucrurile în totalitate, deoarece persistă întrebarea cu privire la care dispoziții ale dreptului Uniunii sunt direct aplicabile. În primul rând, Curtea a analizat această întrebare în raport cu legislația primară a Uniunii și a declarat că persoanele pot face în mod direct obiectul tuturor dispozițiilor tratatelor Uniunii care, în primul rând, sunt formulate fără rezerve, în al doilea rând, sunt complete în sine și independente din punct de vedere juridic și, prin urmare, în al treilea rând, nu necesită alte măsuri din partea statelor membre sau a instituțiilor Uniunii pentru a fi aplicate și a-și produce efectele.

Curtea de Justiție a hotărât că fostul articol 12 din Tratatul CEE îndeplinește aceste criterii și că întreprinderea Van Gend & Loos își poate întemeia drepturile pe acest articol, drepturi pe care instanța olandeză era obligată să le garanteze. În consecință, instanța olandeză a declarat ilegale taxele vamale percepute în încălcarea tratatului. Ulterior, Curtea de Justiție a continuat aplicarea acestei argumentații în cazul altor dispoziții ale Tratatului CEE, care pentru cetățenii UE sunt

mult mai importante decât articolul 12. În acest sens, trebuie subliniată importanța hotărârilor având ca obiect aplicabilitatea directă a dispozițiilor privind libera circulație (articolul 45 din TFUE), libertatea de stabilire (articolul 49 din TFUE) și libera prestare a serviciilor (articolul 56 din TFUE).

În ceea ce privește dispozițiile care garantează libera circulație, Curtea de Justiție s-a pronunțat în cauza van Duyn în favoarea aplicabilității lor directe. Faptele în acest caz au fost următoarele: în luna mai 1973, doamnei van Duyn, resortisant olandez, i-a fost refuzată autorizația de intrare în Regatul Unit pentru a se angaja ca secretară la Biserica Scientologică, o organizație pe care Ministerul de Interne al Regatului Unit o considera „pericol social". Invocând reglementările comunitare privind libera circulație a lucrătorilor, doamna van Duyn a introdus o acțiune la Înalta Curte, pentru a obține o hotărâre care să îi recunoască dreptul de ședere în Regatul Unit în scopul desfășurării unei activități salariate și care să îi permită intrarea în această țară. La cererea adresată de Înalta Curte, de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Curtea de Justiție a răspuns că articolul 48 din Tratatul CEE (articolul 45 din TFUE) este aplicabil direct și deci conferă cetățenilor drepturi pe care instanțele statelor membre sunt obligate să le apere.

Curtea de Justiție a fost sesizată de către Consiliul de Stat al Belgiei (Conseil d'État) în vederea pronunțării unei hotărâri privind aplicabilitatea directă a dispozițiilor care garantează libertatea de stabilire. Consiliul de Stat trebuia să decidă în privința unei acțiuni introduse de un avocat olandez, J. Reyners, care solicita executarea drepturilor sale care îi reveneau în temeiul articolului 52 din Tratatul CEE (articolul 49 din TFUE). Domnul Reyners s-a văzut nevoit să inițieze acțiunea după ce i-a fost refuzată exercitarea profesiei de avocat în Belgia pe motiv de naționalitate, în pofida faptului că susținuse cu succes examenele necesare din Belgia. În hotărârea din 21 iulie 1974, Curtea de Justiție a declarat că tratamentul inegal între resortisanții naționali și străini în ceea ce privește libertatea de stabilire nu poate fi acceptat, dat fiind faptul că articolul 52 din Tratatul CEE este direct aplicabil încă de la încheierea perioadei de tranziție și conferă cetățenilor Uniunii dreptul de acces la activități independente și de exercitare a acestora într-un alt stat membru, având aceleași drepturi ca resortisanții statului respectiv. În urma acestei hotărâri, domnul Reyners a fost admis în baroul avocaților din Belgia.

Curtea de Justiție a avut ocazia, în cauza Van Binsbergen, de a stabili în mod specific aplicabilitatea directă a dispozițiilor privind libera prestare a serviciilor. Această procedură a implicat, între altele, problema compatibilității cu normele Uniunii privind libera prestare a serviciilor a unei prevederi din legislația olandeză, conform căreia numai persoanele domiciliate în Țările de Jos puteau acționa ca reprezentanți în fața unei instanțe. Curtea a stabilit că dispoziția respectivă nu este compatibilă cu dreptul Uniunii, deoarece orice restricție la care sunt supuși cetățenii Uniunii pe motiv de naționalitate sau loc de reședință încalcă prevederile articolului 59 din Tratatul CEE (articolul 56 din TFUE), devenind astfel nulă și neavenită.

De asemenea, deosebit de importantă din punct de vedere practic este recunoașterea aplicabilității directe a dispozițiilor privind libera circulație a mărfurilor (articolul 41 din TFUE), principiul remunerării egale a femeilor și bărbaților (articolul 157 din TFUE), interzicerea generală a oricărei discriminări (articolul 25 din TFUE) și libera concurență (articolul 101 din TFUE).

În ceea ce privește legislația secundară, aplicabilitatea directă este pusă în discuție doar pentru directivele și deciziile adresate statelor membre, dat fiind faptul că regulamentele și deciziile care privesc persoanele fizice au aplicabilitate directă în virtutea tratatelor Uniunii [articolul 288 alineatele al doilea și al patrulea din TFUE]. Începând cu anul 1970, Curtea de Justiție și-a extins principiile privind aplicabilitatea directă la dispozițiile directivelor și deciziilor adresate statelor membre.

Importanța practică a aplicabilității directe a dreptului Uniunii, astfel cum a fost recunoscută și dezvoltată de Curtea de Justiție, nu poate fi subliniată îndeajuns. Aceasta îmbunătățește poziția cetățeanului, transformând libertățile pieței interne în drepturi care pot fi

invocate înaintea unei instanțe naționale de către cetățean. Aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii constituie, așadar, unul dintre pilonii care stau la baza ordinii juridice a UE.

Supremația dreptului Uniunii în raport cu dreptul național

Aplicabilitatea directă a unei dispoziții a dreptului Uniunii conduce la o a doua întrebare, la fel de importantă: ce se întâmplă atunci când o dispoziție a dreptului Uniunii instituie drepturi și obligații ale cetățenilor UE, intrând în contradicție cu o dispoziție a legislației naționale?
O astfel de contradicție între dreptul Uniunii și dreptul național poate fi soluționată numai dacă se renunță la unele prevederi împotriva celorlalte. Legislația Uniunii nu conține nicio dispoziție explicită cu privire la acest aspect. Niciunul dintre tratatele Uniunii nu conține o prevedere prin care se stabilește, de exemplu, că dreptul Uniunii prevalează sau se subordonează dreptului național. Totuși, contradicțiile dintre dreptul Uniunii și dreptul național nu pot fi soluționate decât prin recunoașterea supremației primului în raport cu cel de al doilea, dreptul Uniunii substituindu-se, așadar, tuturor dispozițiilor de drept național care deviază de la normele europene. În definitiv, dacă dreptul Uniunii ar fi subordonat dreptului național, ordinea juridică a UE și-ar pierde sensul. Normele Uniunii ar putea fi anulate de orice dispoziție din dreptul național. Ar fi exclusă aplicarea uniformă și egală a dreptului Uniunii în toate statele membre, iar UE nu și-ar mai putea îndeplini misiunile încredințate de către acestea. Funcționarea Uniunii ar fi compromisă, iar construirea unei comunități de drept europene, în care s-au pus atâtea speranțe, nu s-ar mai putea realiza.

În relația dintre dreptul internațional și dreptul național, această problemă nu există. Datorită faptului că dreptul internațional trebuie să fie integrat sau transpus în legislația internă a unei țări pentru a deveni parte integrantă a ordinii juridice a acesteia, problema supremației se soluționează exclusiv pe baza dreptului național. În funcție de ordinea precedenței, atribuită de un sistem juridic național dreptului internațional, acesta din urmă poate prevala asupra dreptului constituțional, poate fi situat între dreptul constituțional și dreptul comun sau la același nivel cu dreptul comun. Relația dintre dreptul internațional integrat sau transpus și dreptul național este stabilită prin aplicarea regulii conform căreia dispozițiile legale cele mai recente prevalează asupra dispozițiilor anterioare (*lex posterior derogat legi priori*). Aceste norme naționale privind conflictul dintre legi nu sunt însă aplicabile în relația dintre dreptul Uniunii și dreptul național, deoarece dreptul Uniunii nu face parte integrantă din legislațiile naționale. Orice contradicție între dreptul Uniunii și dreptul național poate fi soluționată exclusiv pe baza legislației UE.

Încă o dată, Curtea de Justiție a fost cea care, ținând seama de aceste implicații, a recunoscut, în pofida opoziției mai multor state membre, principiul supremației dreptului Uniunii, care este esențial pentru existența ordinii juridice a UE. Astfel, după aplicabilitatea directă, Curtea de Justiție a ridicat al doilea pilon al ordinii juridice a UE, care îi asigură acesteia o soliditate definitivă.

În cauza Costa/ENEL, Curtea de Justiție a formulat două observații importante cu privire la relația dintre dreptul Uniunii și dreptul național.

- În primul rând, statele membre au transferat definitiv drepturi suverane către o Comunitate creată de acestea, iar măsuri ulterioare unilaterale ar fi incompatibile cu conceptul de drept al UE.
- În al doilea rând, unul dintre principiile tratatului este acela că niciun stat membru nu poate aduce atingere caracterului specific dreptului Uniunii de sistem uniform și general aplicabil pe întreg teritoriul Uniunii Europene.

Din aceste considerații rezultă că dreptul Uniunii, creat în virtutea competențelor obținute în temeiul tratatelor, are prioritate înaintea oricărei dispoziții contrare din legislația statelor membre. Dreptul Uniunii nu doar prevalează asupra legislației naționale anterioare, dar are și un efect restrictiv asupra legilor adoptate ulterior.

În fond, în hotărârea sa privind cauza Costa/ENEL, Curtea de Justiție nu a pus în discuție naționalizarea industriei energetice din Italia, ci a stabilit în mod direct supremația dreptului Uniunii asupra dreptului național.

Consecința juridică a acestei reguli privind prioritatea este că, în cazul unei contradicții între legi, dreptul național care încalcă dreptul Uniunii încetează să mai fie aplicabil și nicio dispoziție legislativă națională nu poate fi introdusă dacă nu este compatibilă cu dreptul Uniunii.

Începând cu această hotărâre, Curtea de Justiție a susținut constant această constatare, pe care a și dezvoltat-o într-un anumit sens. În timp ce hotărârea Costa viza doar chestiunea supremației dreptului Uniunii față de dreptul național comun, Curtea de Justiție a confirmat principiul supremației și în relația dintre dreptul Uniunii și dreptul constituțional național. După o inițială ezitare, instanțele naționale au acceptat, în principiu, interpretarea Curții de Justiție. În Țările de Jos, unde Constituția recunoaște supremația dreptului Uniunii asupra dreptului național (articolele 65-67), nu mai pot apărea dificultăți în ceea ce privește acceptarea acestui principiu. În celelalte state membre, principiul supremației dreptului Uniunii asupra dreptului național a fost, de asemenea, recunoscut de instanțele naționale. În schimb, curțile constituționale din Germania și Italia au refuzat inițial să accepte supremația dreptului Uniunii asupra dreptului constituțional național, în special în ceea ce privește garantarea drepturilor fundamentale. Aceste state și-au retras obiecțiile abia după ce legislația UE privind protecția drepturilor fundamentale a atins un nivel care corespunde, în esență, celui din Constituțiile lor naționale. Cu toate acestea, Curtea Constituțională Federală a Germaniei își menține rezervele cu privire la integrarea suplimentară, astfel cum a declarat în mod explicit în hotărârile sale privind Tratatul de la Maastricht și, mai recent, Tratatul de la Lisabona.

Interpretarea dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii

Cu toate acestea, pentru a evita conflictele dintre dreptul Uniunii și dreptul național, care trebuie soluționate prin aplicarea principiului supremației, toate instituțiile de stat care pun în aplicare și care elaborează norme juridice trebuie să apeleze la o interpretare a dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii.

Abia după o perioadă de timp considerabilă, conceptul interpretării în conformitate cu dreptul UE a fost recunoscut de Curtea de Justiție și introdus în ordinea juridică a Uniunii. Inițial, Curtea de Justiție considera necesar să asigure compatibilitatea legilor naționale cu o directivă doar la cererea instanțelor naționale și doar în 1984 a stabilit obligația interpretării conforme cu directivele, în cauza Von Colson și Kamann. În această cauză, Curtea s-a pronunțat asupra cuantumului unei compensații pentru discriminarea femeilor în privința accesului la un loc de muncă. În timp ce dispozițiile legislative germane relevante prevedeau acordarea de compensații numai pentru „Vertrauensschaden" (prejudiciu de încredere, în cazul unei așteptări legitime), Directiva 76/207/CEE stabilește că dreptul național trebuie să prevadă sancțiuni efective pentru a garanta șanse egale în ceea ce privește accesul la un loc de muncă. Totuși, întrucât sancțiunile relevante nu au fost stabilite în mai mare detaliu, directiva nu putea fi considerată direct aplicabilă cu privire la acest aspect, existând riscul pronunțării de către Curtea de Justiție a unei hotărâri potrivit căreia, deși legea națională nu respectă dreptul Uniunii, instanțele nu dispun de niciun temei pentru a nu lua în considerare legea națională. Prin urmare, Curtea de Justiție a decis că instanțele naționale sunt obligate să interpreteze și să aplice legislația națională în așa fel încât discriminarea pe criterii de sex să fie sancționată efectiv. O compensație pur simbolică nu ar îndeplini cerința aplicării eficiente a directivei.

Temeiul juridic al interpretării legislației naționale în conformitate cu dreptul Uniunii este pentru Curtea de Justiție principiul general al cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) din TUE]. Potrivit acestui articol, statele membre trebuie să adopte măsurile adecvate, generale sau speciale, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din Tratatul UE sau care rezultă din actele juridice adoptate de instituțiile Uniunii. Prin urmare, autoritățile naționale sunt, de asemenea, obligate să asigure orientarea aplicării și interpretării legislației naționale, căreia i se suprapun dispozițiile comunitare, în conformitate cu textul și finalitatea dreptului Uniunii (obligația de cooperare loială – cauza Pfeiffer). Pentru instanțele naționale, acest lucru reflectă

rolul lor de instanțe europene, în sensul de garant al aplicării corecte și respectării dreptului Uniunii.

O formă specifică de interpretare a dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii este aceea a interpretării conforme cu directivele. Potrivit acestui principiu, statele membre sunt obligate să transpună directivele. Practicienii din domeniul dreptului și instanțele trebuie să contribuie la respectarea pe deplin a acestei obligații de către statele lor membre ale UE, aplicând principiul interpretării conforme cu directivele. Interpretarea dreptului național în conformitate cu directivele asigură respectarea directivelor la nivelul la care este aplicată legea, precum și uniformitatea interpretării și aplicării legislației naționale de transpunere în toate statele membre. Astfel, poate fi evitată diferențierea la nivel național a aspectelor care au fost armonizate la nivelul Uniunii prin intermediul directivei.

Limitele interpretării dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii se regăsesc în textul explicit al legislației naționale care nu lasă loc de interpretări; cu toate că dreptul comunitar prevede obligația de interpretare a dreptului național conform dreptului Uniunii, legislația națională nu poate fi interpretată *contra legem*. Același lucru este valabil și în cazul în care legislatorul național refuză în mod explicit transpunerea unei directive în legislația națională. Conflictul rezultat astfel între dreptul Uniunii și dreptul național nu poate fi soluționat decât prin inițierea procedurilor juridice împotriva statului membru în cauză, pentru neîndeplinirea obligațiilor care îi revin în temeiul tratatului (articolul 258 și articolul 259 din TFUE).

Care este imaginea de ansamblu pe care o oferă ordinea juridică a Uniunii Europene?

Ordinea juridică a Uniunii Europene constituie fundamentul veritabil al Uniunii și îi conferă caracterul de comunitate de drept, în baza căreia funcționează. Doar prin crearea unui sistem juridic nou și prin protecția acestuia pot fi realizate obiectivele principale ale Uniunii. Ordinea juridică a UE a înregistrat deja succese importante în acest sens. Nu în ultimul rând, datorită acestei ordini juridice, piața internă europeană a devenit realitatea de zi cu zi a 510 milioane de cetățeni, ca rezultat al unui număr mare de progrese, cum ar fi deschiderea largă a frontierelor, dezvoltarea considerabilă a schimburilor comerciale de bunuri și servicii, libera circulație a lucrătorilor și stabilirea unui număr important de legături transnaționale între întreprinderi. O altă caracteristică de importanță istorică a ordinii juridice a Uniunii constă în rolul acesteia de instituire a păcii. Având ca obiectiv menținerea păcii și libertății, Uniunea înlocuiește forța, ca modalitate de soluționare a conflictelor, cu normele de drept care unesc atât cetățenii, cât și statele membre într-o comunitate solidară. În consecință, ordinea juridică a Uniunii constituie un important instrument de instaurare și de menținere a păcii.

Comunitatea de drept a Uniunii Europene și ordinea juridică pe care se întemeiază pot supraviețui atât timp cât cei doi piloni pe care se sprijină, și anume aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii și supremația acestuia față de dreptul național, asigură respectarea și apărarea acestei ordini juridice. Aceste două principii, a căror existență și menținere este susținută permanent de Curtea de Justiție, asigură aplicarea uniformă și cu prioritate a dreptului Uniunii în toate statele membre.

În pofida imperfecțiunilor sale, ordinea juridică a Uniunii Europene are o contribuție inestimabilă la soluționarea problemelor politice, economice și sociale ale statelor membre.

Unitatea de învățare V. Structura instituţională a Uniunii Europene

1. Curtea de Justiţie a Uniunii Europene

Este o instituţie care a jucat un mare rol în stabilirea superioritaţii dreptului comunitar; este unica, comuna pentru toate cele trei Comunitaţi. Curtea de Justiţie îşi exercita competenţele prevazute în tratatele constitutive şi în Convenţia referitoare la unele instituţii comune ale Comunitaţilor Europene (din 25 martie 1957), în Protocoalele asupra statutului Curţii, în Protocolul privitor la interpretarea Convenţiei din 27 septembrie 1968 cu privire la competenţa judiciara şi la executarea deciziilor în materie civila şi comerciala, în Convenţia asupra brevetului comunitar semnata la Bruxelles la 15 decembrie 1975, în Actul Unic, în Decizia Consiliului 88/591 CECO, CEE, CEEA din 24 octombrie 1988, care a instituit Tribunalul de Prima Instanţa, în Regulamentul de procedura din 19 iunie 1991, în Regulamentul adiţional din 4 decembrie 1974 din Luxemburg şi în instrucţiunile grefierului din 4 decembrie 1974 cu modificarile din 3 octombrie 1986 s.a.m.d.

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană are personalitate juridică si a preluat competentele conferite anterior Comunitatii Europene. Prin urmare, dreptul comunitar a devenit dreptul Uniunii Europene si include, de asemenea, toate dispozitiile adoptate în trecut în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană, în versiunea anterioară Tratatului de la Lisabona.

Curtea a fost iniţial compusa din 7 judecatori şi 2 avocaţi generali, numarul lor crescand pe masura ce la Comunitate au aderat noi state. Ea îşi are sediul la Luxemburg, iar în prezent, numarul judecatorilor se ridică la 27, asistaţi de 11 avocaţi generali, cate un judecator pentru fiecare stat membru.

Membrii Curţii sunt numiţi de comun acord de guvernele statelor membre, sunt selecţionaţi dintre personalitaţile care prezinta "toate garanţiile de independenţa şi care întrunesc condiţiile cerute pentru exercitarea, în ţarile lor, a celor mai înalte funcţii jurisdicţionale sau care sunt jurisconsulţi ce poseda competenţe notorii" (art. 167, al. 1 din Tratatul CEE). În tot timpul mandatului lor, ei sunt independenţi de ţarile lor de origine, care nu îi pot revoca.

Mandatul judecatorilor şi avocaţilor generali este de 6 ani şi poate fi reînnoit. Din trei în trei ani are loc o reînnoire parţiala a judecatorilor. Judecatorii desemneaza din randul lor un preşedinte pentru un mandat de trei ani, de asemenea reeligibil.

Atribuţiile preşedintelui Curţii se refera la conducerea lucrarilor, la repartizarea lor între diferitele camere ale Curţii; pentru fiecare lucrare, preşedintele însarcineaza un judecator raportor, fixeaza termenele pentru fiecare faza procedurala, data audierilor precum şi a deliberarilor.

Curtea este autorizata sa creeze camere compuse fiecare din trei sau cinci judecatori. Tot Curtea desemneaza din randul avocaţilor generali un prim avocat general.

La cererea unui stat membru sau a unei instituţii a Uniunii, parte în instanţa, Curtea lucreaza în Marea Camera compusa din 15 judecatori. Ea mai poate sa lucreze asa şi în situaţia în care una din Camere solicita aceasta, de obicei atunci cand speţa respectiva se refera la diferite probleme de drept care ar necesita o decizie a Curţii în formaţie plenara.

Înainte de intrarea în funcţie, judecatorii şi avocaţii generali depun un juramant public. Ei se angajeaza sa îşi exercite atribuţiile în deplina imparţialitate potrivit conştiinţei lor, sa respecte secretul deliberarilor. Dupa depunerea juramantului, judecatorii şi avocaţii generali semneaza o declaraţie prin care se angajeaza în mod solemn "sa respecte în timpul exercitarii funcţiilor lor şi dupa încetarea acestora obligaţiile ce decurg din sarcinile lor, cu deosebire îndatoririle de cinste şi corectitudine …" (art. 3, 2^0 din regulamentul de procedura).

Judecatorii şi avocaţii generali desemneaza un grefier al Curţii caruia îi fixeaza şi statutul. Sarcinile grefierului sunt cele de conducere a serviciilor de grefa: ia notele de audiere, primeşte depoziţiile parţilor, întocmeşte minutele şedinţelor, conserva documentele, notificarile, înregistreaza toate actele de procedura, întocmeşte procesele verbale de audienţe, elibereaza copiile dupa diferite acte etc. Este ajutat de doi grefieri adjuncţi şi, împreuna, asigura executarea bugetului şi supravegheaza buna funcţionare a serviciilor.

Curtea are organizata şi o echipa de interpreţi specializaţi în limbile oficiale ale Uniunii.

Curtea de Justiţie are ca obiect fundamental asigurarea respectarii dreptului în interpretarea şi aplicarea tratatelor.

La cererea unei instituţii comunitare, a unui stat sau a unei persoane particulare interesate direct, Curtea poate sa anuleze actele Comisiei, ale Consiliului sau ale guvernelor naţionale care ar fi incompatibile cu Tratatele. De asemenea, la cererea unui tribunal naţional, Curtea se pronunţa asupra interpretarii sau validitaţii unor dispoziţii din dreptul comunitar ori de cate ori apare într-un proces o contestaţie în aceasta privinţa; jurisdicţiile naţionale pot cere Curţii o decizie în acest sens. Curtea poate fi de asemenea invitata sa emita avize asupra acordurilor pe care Comunitatea intenţioneaza sa le încheie cu state terţe. În astfel de situaţii, avizele emise au forţa juridica obligatorie.

Prin deciziile sale, precum şi prin interpretarile pe care le elaboreaza, Curtea a favorizat într-o mare masura formarea şi îmbogaţirea dreptului comunitar ale carui dispoziţii se impun tuturor: instituţiilor comunitare, statelor membre, tribunalelor naţionale, cetaţenilor.

Întrucat la deciziile Curţii de Justiţie nu se poate face recurs în faţa tribunalelor naţionale, ele au valoare obligatorie şi executorie pe întregul teritoriu al Comunitaţilor, s-a creat ceea ce numim ordinea juridica unica, "comunitatea de drept".

Pana la adoptarea Actului Unic, care a adus modificari celor trei tratate constitutive, Curtea de Justiţie era singurul organ jurisdicţional din sistemul instituţional comunitar. Decizia 88/591 din 14 octombrie 1988 a Consiliului a creat o jurisdicţie de prima instanţa care sa asiste Curtea şi s-o degreveze de anumite speţe. Decizia a fost confirmata prin Tratatul de la Maastricht şi astfel Tribunalul de Prima Instanţa a capatat statut oficial de organizaţie de jurisdicţie.

2. Tribunalul Uniunii Europene

Numit **Tribunalul de Prima Instanţa (TPI) pana la Tratatul de la Lisabona,** trebuie studiat în contextul regulilor referitoare la competenţele şi procedurile Curţii de Justiţie. Decizia la care ne-am referit a fost adoptata în executarea dispoziţiilor art. 4, 11 şi 26 din Actul Unic, care au adaugat în fiecare din tratatele constitutive ale Comunitaţilor art. : 32 quinta în Tratatul CECO, 168A în Tratatul CEE şi 140A în Tratatul CEEA. În Actul Unic se prevede ca, la cererea Curţii de Justiţie şi dupa o consultare prealabila a Comisiei şi Parlamentului, Consiliul, statuand în unanimitate, poate sa adauge Curţii de Justiţie o jurisdicţie însarcinata sa cunoasca în prima instanţa anumite categorii de cereri formulate de persoane fizice sau juridice, cum ar fi cele ce se refera la concurenţa, la probleme ale funcţionarilor europeni ş.a.

Tratatul de la Maastricht a înlocuit aceste texte prin dispoziţii care sub aceeaşi numerotare nu le modifica în mod esenţial. Obiectivele de baza sunt doua: pe de o parte, prin transferul unei parţi din competenţele Curţii în favoarea noii jurisdicţii, Curtea se degreveaza de unele activitaţi, permiţandu-şi astfel sa accelereze soluţionarea unor litigii şi sa se concentreze asupra misiunii sale principale, asigurarea interpretarii uniforme a dreptului comunitar; pe de alta parte, se îmbunataţeşte protecţia justiţiabililor prin instituirea unei duble trepte de jurisdicţie pentru recursurile care necesita un examen mai aprofundat, de obicei în speţe de natura economica. Examinarea recursurilor introduse de particulari şi întreprinderi precum şi examinarea conflictelor dintre Uniunea Europeana şi funcţionari şi agenţi constituie preocupari de mare importanţa.

Tribunalul a fost format iniţial din 12 membri aleşi dintre persoanele cu garanţii de independenţa şi cu capacitatea de a exercita funcţiuni jurisdicţionale. De la 1 ianuarie 1995, o data cu cea de-a treia largire a Comunitaţii, numarul lor a crescut de la 12 membri la 15, cate unul pentru fiecare stat membru. De la 1 mai 2004, numarul acestora este de 25 iar de la 1 ianuarie 2007 a crescut la 27, iar din 2013 – la 28, ultimele modificări având loc recent prin Brexit-ul Marii Britanii, când Uniunea a revenit la 27 membri. **În prezent sunt 56 judecători, câte doi pentru fiecare stat membru.** Ei sunt numiţi pentru şase ani printr-un acord comun de catre guvernele statelor membre şi sunt parţial reînnoibili, din trei în trei ani; cei carora le expira mandatul pot fi numiţi din nou. Statutul lor este analog cu cel al membrilor Curţii de Justiţie.

Cei 56 membri aleg dintre ei un preşedinte pentru un mandat de trei ani, judeca în Camere compuse din trei sau cinci membri, conform Regulamentului de procedura. În anumite situaţii, Tribunalul judeca în plenul sau. Membrii Tribunalului pot fi chemaţi sa exercite şi funcţia de avocat general, cu excepţia preşedintelui.

Tribunalul are **competenţa de a judeca**:

- acţiuni directe introduse de persoane fizice sau juridice împotriva actelor instituţiilor, organelor, oficiilor sau agenţiilor Uniunii Europene (ale căror destinatare sunt sau care le privesc în mod direct şi individual), precum şi împotriva actelor normative (dacă îi privesc direct şi dacă nu presupun măsuri de executare) sau, de asemenea, împotriva abţinerii de a acţiona a acestor instituţii, organisme, oficii sau agenţii. Este vorba, de exemplu, de o acţiune introdusă de o întreprindere împotriva unei decizii a Comisiei prin care i se aplică o amendă;
- acţiuni introduse de **statele membre împotriva Comisiei**;
- acţiuni introduse de statele membre împotriva Consiliului cu privire la actele adoptate în domeniul **ajutoarelor de stat**, la **măsurile de protecţie comercială** („dumping”) şi la actele prin care Consiliul exercită **competenţe de executare**;
- acţiuni prin care se urmăreşte **obţinerea unor despăgubiri pentru prejudiciile** cauzate de instituţiile Uniunii Europene sau de funcţionarii acestora;
- acţiuni ce au la bază contracte încheiate de Uniunea Europeană, **prin care se atribuie în mod expres Tribunalului competenţa de judecare**;
- acţiuni în materia **mărcilor comunitare**;

Deciziile pronunţate de Tribunal pot fi atacate în termen de două luni cu recurs, limitat la chestiuni de drept, la Curtea de Justiţie.

3. Consiliul European

Este o institutie pe care Tratatele CECO, CEE şi CEEA nu au prevăzut-o, dar care ulterior a fost recunoscută prin Actul Unic şi consacrată prin Tratatul de la Maastricht. Consiliul European, încă înainte de a fi consacrat în aceste documente, s-a reunit după 1975 de cel putin două ori pe an în statul care asigura preşedintia Comunităţilor.

Nu trebuie confundat Consiliul European cu Consiliul (de Miniştri), distinctia fiind foarte clară din 1974 şi consolidată prin art. 2 al Actului Unic.

Crearea Consiliului European a fost rezultatul unei îndelungate evolutii desfăşurate într-un context politic şi istoric în care se profilase ideea unui nou tip de cooperare între şefii de state şi de guverne.

Practica conferintelor europene la vârf a început să se institutionalizeze pe parcursul anilor 1961-1974 pentru a se găsi formula definitivă în întâlnirea şefilor de state şi de guverne din decembrie 1974 de la Paris. Cu alte cuvinte, Consiliul European, creat *de facto* în 1974, a devenit *de jure* prin Actul Unic European şi a fost oficializat prin Tratatul de la Maastricht.

În toată această perioadă (1961-1974), timp de 13 ani, au avut loc 7 reuniuni la vârf. La 10 decembrie 1974, a fost acceptată propunerea franceză ca întâlnirile la vârf să aibă loc regulat; era o decizie esentialmente politică dat fiind că valoarea juridică era limitată. Practic, Consiliul European nu avea nici o legătură juridică cu institutiile comunitare preexistente. De altfel, nici

denumirea de „Consiliul European” nu figurează în comunicatul textului final, ea impunându-se pe parcursul reuniunilor şi fiind introdusă în Actul Unic.

Consiliul European reuneşte şefi de state şi de guverne şi pe preşedintele Comisiei pentru a discuta probleme importante ale Comunităţii Europene, inclusiv cele de politică externă. Este o institutie politică pe care şefii de state şi de guverne au voit s-o integreze în ordinea institutională comunitară.

Consiliul European poate fi calificat, pe de o parte, ca organ comunitar şi ca o formatiune superioară a Consiliului Comunităţii, iar pe de altă parte, şi ca organ interguvernamental de cooperare politică.

Articolul 2 al Actului Unic atribuie pentru prima dată o bază juridică Consiliului European. Tratatul asupra Uniunii Europene (Maastricht), în art. D al Titlului II, evocă din nou Consiliul European şi îi mentine locul plasat între „comunitar” şi „interguvernamental”.

Pentru a se asigura o reuşită optimă, pe parcursul anilor s-au impus câteva reguli de natură cutumiară, de fond şi de formă: rapiditate, concizie, suplete, caracterul spontan şi informal al discutiilor.

Dreptul de participare la reuniuni, rezervat initial şefilor de state şi de guverne, s-a extins şi asupra miniştrilor de externe, marcându-se astfel şi legătura dintre Consiliu şi Consiliul European. Actul Unic a impus limita de două reuniuni pe an, dar din 1986 s-a derogat de la această limită pe motivul gravităţii problemelor politice apărute. Sesiunile, de câte două zile, au loc în capitala statului care asigură preşedintia sau la sediul institutional al Comunităţii (Bruxelles, Luxemburg, Strasbourg). Dinamica Consiliului European se traduce prin alternanta şedintelor plenare şi întâlnirilor informale, bilaterale sau multilaterale, favorizându-se astfel dialogul şi realizarea acordurilor.

Consiliul European era prezidat, pana la T. De la Lisabona, prin rotatie semestrială, ca şi Consiliul. A fost vointa şefilor de state şi guverne de a se situa în cadrul institutional existent. Un nou Presedinte permanent al Consiliului European (ales pentru o perioada de doi ani si jumatate de catre sefii de stat si de guvern) va prezida si va dirija pentru viitor activitatea acestuia. Preşedintele este responsabil cu buna desfăşurare a lucrărilor, a derulării şedintelor şi elaborarea concluziilor. De la crearea sa, Consiliul European a acoperit toate problemele de maximă importanta, a stabilit marile orientări pentru crearea Uniunii Economice şi Monetare, desăvârşirea pietei interioare ş.a. Sistemul Monetar European, de pildă, este una din marile sale realizări. Votul cu majoritate calificata devine regula generala in Consiliu. Definitia acestuia ca majoritate dubla a 55% din state, reprezentand 65% din populatia Uniunii, este aceeasi ca si in Constitutie (fiind nevoie de un numar minim de 4 state membre pentru a constitui o minoritate de blocaj), desi nu va intra in vigoare pana in 2014.

Consiliul European a devenit şi o instantă de arbitraj între interesele nationale, functia de arbitraj şi cea decizională devenind preponderente. Consiliul European s-a implicat şi în gestiunea comunitară şi a contribuit la consolidarea, extinderea şi perfectionarea procedurilor de cooperare iar dupa adoptarea Tratatului de la Lisabona, Consiliul imparte in mod egal puterea de decizie cu Parlamantul European.

4. Consiliul Uniunii Europene

În cadrul Consiliului UE (cunoscut informal și sub numele de Consiliul), **miniștrii din guvernele tuturor statelor membre** se reunesc pentru a discuta, pentru a modifica și adopta acte legislative și pentru a coordona politici. Ei sunt abilitați **să angajeze guvernelor lor** în îndeplinirea acțiunilor asupra cărora s-a convenit în cadrul reuniunilor Consiliului.

Împreună cu Parlamentul European, Consiliul este **principalul organism cu putere decizională** al UE.

Consiliul UE nu trebuie confundat cu:

- Consiliul European - summit trimestrial în cadrul căruia liderii UE se reunesc pentru a stabili direcțiile generale ale politicii europene;
- Consiliul Europei - instituție care nu face parte din UE.

Preşedintia Consiliului este asigurată câte 6 luni pe rând de către membrii acestuia, asigurându-se astfel o strictă egalitate între toate statele reprezentate. Preşedintele Consiliului nu are o autoritate superioară celorlalti membri, dar aceasta nu îl împiedică să aibă o influentă reală asupra conducerii lucrărilor comunitare (momentul şi ordinea luării cuvântului, timpul acordat fiecărui ministru, timpul lăsat înaintea exprimării votului, efortul de a căuta eventuale compromisuri etc.). În timpul unei preşedintii, toate Consiliile, COREPER şi toate organele interguvernamentale sunt prezidate de acelaşi stat. În unele situatii, cum ar fi de pildă conferintele internationale sau negocierile cu alte entităti exterioare Comunitătilor (GATT, de exemplu), preşedintele este cel care le reprezintă.

Tratatele încheiate prevăd că deliberările cer votul cu majoritate simplă şi numai în câteva ipoteze mai rare este cerut votul cu majoritate absolută. Practica votului cu majoritate simplă sau calificată s-a dezvoltat treptat de pe la mijlocul anilor '80 şi a fost impulsionată prin Aranjamentul de la Luxemburg (29 ianuarie 1966) pentru a pune capăt politicii "scaunului gol" practicată de Franta în timpul preşedintelui de Gaulle. Votul fiecărui stat membru este afectat de o anumită ponderare pentru a se tine seamă de greutatea demografică, economică sau politică.

În acest fel, se rupe o traditie consacrată în dreptul international şi anume regula egalitătii între statele suverane. Se asigură însă şi o oarecare garantie statelor membre: cele patru mari puteri reunesc 40 de voturi şi astfel ele nu pot impune vointa lor celorlalte state membre. Există în Tratate şi obligativitatea, în anumite situatii, a unanimitătii de voturi şi anume atunci când urmează a se adopta decizii dintre cele mai importante, care angajează Comunitatea.

Consiliul are o **putere legislativă**, adică poate adopta măsuri obligatorii pentru statele membre, lucrând împreună cu Parlamentul european.

Actul Unic conferă Consiliului dreptul de a atribui Comisiei, în actele pe care le adoptă, competente de executie, dar şi Consiliul poate să-şi rezerve, în anumite situatii, asemenea competente. Rezultă astfel că acesta, Consiliul, asigură nu numai competente legislative, dar el poate intra şi în detaliile de executie.

Orice act este preluat de Consiliu după propunerile formulate de Comisie şi după avizul Parlamentului European sau, după caz, de Comitetul Economic şi Social. Preşedintele Consiliului ia act de propunerea Comisiei şi convoacă un grup de lucru (există peste 50 de astfel de grupuri) care studiază propunerea şi întocmeşte un dosar pe care îl transmite Comitetului Reprezentantilor Permanenti (COREPER). La reuniunile grupului asistă şi reprezentanti calificati ai Secretariatului General (organizat în Directii generale, specializate pe domenii; sunt aproape 2200 de functionari recrutati prin concurs).

Sesiunile Consiliului se desfăşoară la Bruxelles sau Luxemburg.

La început, sesiunile Consiliului nu erau publice, dar o decizie adoptată de Consiliul European în decembrie 1982 la Edinburgh stipulează că unele dezbateri pot fi retransmise prin intermediul televiziunii dacă aceasta s-a aprobat în unanimitate. S-a decis ca şi rezultatul votului să urmeze aceeaşi practică.

Lărgirea treptată a activitătii Comunitătilor a determinat Consiliul să se reunească în mai multe formatiuni pentru a delibera în anumite domenii. Astfel, lunar, miniştrii afacerilor externe ai tărilor membre se reunesc în Consiliul numit al Afacerilor generale, cu competente de ordin general; tot lunar, se întâlnesc miniştrii cu treburile economice şi financiare în Consiliul Economic şi Financiar (ECOFIN), cu competente privitoare la Uniunea Economică şi Monetară, la coordonarea politicilor economice ale statelor membre, la politica monetară comună, în actualitate şi în perspectivă, la probleme care privesc ajutorul financiar acordat de Comunităti unor terte tări; tot lunar se reunesc miniştrii agriculturii în Consiliul Agricultură; cei de finante în Consiliul Buget; Actul Unic a creat un Consiliu "Piata Interioară", care îi reuneşte pe miniştrii şi

secretarii de stat însărcinati cu afacerile europene. Alte formatiuni ale Consiliului se întâlnesc pentru probleme de afaceri sociale, cercetare, transport, industrie, mediu, pescuit, energie, dezvoltare, educatie, cultură, sănătate ş.a. Sunt situatii când două formatiuni ale Consiliului se asociază pentru a trata împreună o anumită problemă.

5.Comisia europeană

Comisia reprezinta institutia cea mai originala a sistemului comunitar îndeplinind atributiile unui adevarat executiv.

În Tratatul CECO era denumita Înalta Autoritate şi a devenit Comisie în Tratatele CEE şi CEEA. Fuziunea executivelor realizata prin Tratatul de la Bruxelles (8 aprilie 1965) a facut din Comisii (Înalta Autoritate şi cele doua Comisii CEE şi CEEA) o Comisie Unica, cu competentele rezultate din fiecare tratat.

Actul Unic precum şi Tratatul de la Maastricht au confirmat mecanismul fundamental al Comisiei în ansamblul institutional al Comunitatilor.

Comisia este un organ colegial compus numai din cetateni nationali ai statelor membre, în numar de 27 de comisari (înainte de aderarea statelor din 2004 numarul lor era de 20). Numarul membrilor Comisiei poate fi modificat de Consiliu prin unanimitate de voturi.

Crearea prin ultimul Tratat al Uniunii a unui post de Inalt reprezentant pentru afaceri externe care, pe de o parte, va prezida Consiliul pentru afaceri externe, iar, pe de alta parte, va fi unul dintre vicepresedintii Comisiei, va garanta coerenta intregii politici externe a Uniunii. El va fi numit de catre Consiliul European, cu acordul Presedintelui Comisiei. In calitate de vicepresedinte al Comisiei, acesta va face obiectul votului de investitura a intregii Comisii a Parlamentului.

Comisia este condusa de un preşedinte asistat de unul sau doi vicepreşedinti. Preşedintele nu are competente speciale, are un singur vot, şi mai mult o functie administrativa şi protocolara, respectiv, convocarea Comisiei, conducerea reuniunilor şi reprezentarea ei. În acelaşi timp, ca în orice organ colegial, preşedintele îndeplineşte şi un rol coordonator şi animator. Vicepreşedintii nu îndeplinesc un rol efectiv, ci numai unul protocolar.

Preşedintele şi vicepreşedintii sunt desemnati dintre membrii Comisiei, conform aceleiaşi proceduri dupa care sunt aleşi şi membrii Comisiei. Mandatul preşedintelui se aliniaza de obicei pe durata de existenta a unei Comisii, respectiv pe patru ani, preşedintele fiind reales din doi în doi ani, durata de doi ani fiind cea reglementara.

Tratatul asupra Uniunii Europene a prelungit însa mandatul preşedintelui de la doi ani la cinci ani, acelaşi mandat fiind valabil pentru întreaga Comisie.

Potrivit prevederilor înscrise în art. 10 par. 2 din Tratatul de la Bruxelles "membrii Comisiei îşi exercita functiunile în deplina independenta în interesul general al Comunitatii. În îndeplinirea îndatoririlor lor, ei nu solicita şi nu accepta instructiuni de la nici un guvern, de la nici un organism ...". Este una din caracteristicile Comisiei: independenta comisarilor.

Numirea acestora (art. 11) se face printr-un "comun acord" de catre guvernele statelor membre, ceea ce ar însemna tocmai sublinierea independentei lor prin faptul ca reprezentand interesul comun nu depind de nici unul dintre guverne. Acordul tuturor asupra numirii unui comisar îi determina deci independenta chiar fata de statul caruia comisarul respectiv îi este cetatean.

Comisarii sunt recrutati dintre tehnicieni, înalti functionari, profesori, experti şi, în ultimul timp din ce în ce mai frecvent, din randurile oamenilor politici. Avantajul este evident, în sensul ca se întareşte autoritatea Comisiei în raport cu Parlamentul şi Consiliul, dar exista şi un dezavantaj, întrucat se pericliteaza caracterul de independenta al comisarului fata de guvernul tarii careia îi apartine.

Membrii Comisiei trebuie sa primeasca învestitura Parlamentului European. Dupa numirea membrilor Comisiei de catre guvernele statelor, Comisia îşi prezinta programul în fata Parlamentului European pentru a fi dezbatut şi a obtine aprobarea acestuia. Organizarea

Comisiei este dominata de principiul colegialitatii. Articolul 17 al Tratatului de la Bruxelles înscrie ca deliberarile Comisiei sunt aprobate cu majoritatea numarului membrilor sai, Comisia neputand delibera decat daca cvorumul prevazut prin regulamentul sau intern este satisfacut.

Comisia se reuneşte cel putin o data pe saptamana în şedinte care nu sunt publice. Şedintele se desfaşoara în trei modalitati: în primul sistem, în şedinte plenare; apoi, în şedinte saptamanale ale şefilor de cabinete (fiecare comisar dispune de cativa colaboratori, aleşi sau nu, dintre functionarii Comisiei; al treilea procedeu este "procedura scrisa (orice comisar poate prezenta o propunere scrisa colegilor sai, care poate fi considerata acceptata daca într-un anumit timp nu se cere o dezbatere sau nu se exprima o rezerva).

Serviciile Comisiei sunt compuse din 23 de directii generale şi din mai multe servicii orizontale, situate în majoritate la Bruxelles şi cateva la Luxemburg (de pilda: Oficiul statistic, Oficiul publicatiilor oficiale) si un numar mare de functionari (peste 20.000) recrutati prin concurs pe o cat mai larga baza geografica.

Comisia şi-a creat şi un numar de organe subsidiare (aproximativ 250, fara a numara şi diversele grupuri de experti), care se pot grupa în doua mari categorii: cele care sunt pur consultative şi cele care într-un anumit fel participa la procesul decizional.

Competentele Comisiei sunt înscrise în art. 155 al Tratatului CEE, şi anume Comisia are: o putere de initiativa, de executie şi de reprezentare. Tratatul de la Roma a definit Comisia ca fiind mai întai un organ de propuneri, deci, un organ de initiativa. Numai Comisia poate formula propuneri Consiliului, acesta neputand lua nici o decizie fara a fi propusa de Comisie. Puterea de initiativa este exercitata prin intermediul unei propuneri adresate Consiliului, nu neaparat sub forma unui proiect de act, ci şi prin enuntarea principiilor generale sau a unui text de tipul memorandumului, programului sau cartei albe.

Puterea de executie înseamna ca, odata luata decizia de catre Consiliu (indiferent de forma ei juridica), Comisia are ca misiune sa vegheze la îndeplinirea ei.

Tot Comisiei îi revine şi sarcina de a face sa fie respectate obligatiile comunitare şi, pentru aceasta, ea dispune de posibilitatea de a culege informatii, de a proceda la verificari, de a aplica sanctiuni pecuniare. Este ceea ce s-a numit "pazitoarea Tratatelor", ea veghind la aplicarea Tratatelor şi a dreptului derivat.

Functia de reprezentare a Comisiei este şi mai evidenta pe plan international prin aceea ca are o putere specifica proprie în negocieri, cu deosebire în domeniul politicii comerciale şi în relatiile cu terte tari.

În concluzie, este pazitoarea Tratatelor, detine în multe domenii initiativa, este organul executiv al UE, negociaza tratate internationale.

6.Parlamentul European

Parlamentul exercită rolul de colegislator, având, împreună cu Consiliul UE, competența de a adopta și modifica propunerile legislative și de a adopta bugetul Uniunii. De asemenea, el supraveghează activitatea Comisiei și a celorlalte organisme europene și cooperează cu parlamentele naționale din țările UE, care își aduc și ele contribuția.

La baza Parlamentului European stă Adunarea Comună a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), care a devenit adunarea comună a celor trei comunități europene supranaționale existente la vremea respectivă. Ulterior, adunarea a primit numele de „Parlamentul European”. De-a lungul timpului, instituția, ai cărei membri sunt aleși, din 1979, în mod direct, a trecut prin schimbări profunde: de la o adunare cu membri numiți, la un parlament ales care stabilește agenda politică a Uniunii Europene. Parlamentul European este organismul legislativ al UE, ales în mod direct, cu responsabilități bugetare și de control. Parlamentul European a fost infiintat în 1952, ca Adunare Comună a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului; în 1962, sub denumirea de Parlamentul European; primele alegeri directe au avut loc în

1979. Este organismul legislativ al UE, ales în mod direct, cu responsabilități bugetare și de control.

Parlamentul European este alcătuit din 705 de deputaţi aleşi în cele 27 de state membre ale Uniunii Europene extinse. Din 1979, deputații sunt aleşi prin vot universal direct pentru o perioadă de cinci ani.

Locurile in Parlament sunt repartizate in aşa fel incat sa garanteze o reprezentare proportionala cu prezenta tuturor fortelor politice majore din tarile lor.

In urma Tratatului de la Nisa (2001), s-a hotarat ca repartizarea locurilor in Parlamentul European sa fie modificata pentru a putea fi incluse si viitoarele tari aderante. Astfel, oricare ar fi numarul statelor care se vor alatura Uniunii Europene, numarul locurilor in Parlament va fi fix (700 locuri). Dupa semnarea Constitutiei europene in octombrie 2004 si dupa Lisabona, numarul parlamentarilor a fost stabilit la 732.

Odata aleşi, membrii se regrupeaza şi voteaza potrivit afinitatilor lor politice mai mult decat in functie de nationalitatile lor.

La 20 septembrie 1976, Consiliul de Miniştri al Comunitatilor Europene a adoptat "Actul privitor la alegerea reprezentantilor in Parlamentul European prin sufragiu universal direct"[1] şi primele alegeri directe au avut loc la 7-10 iunie 1979, apoi in iunie 1984, iunie 1989 şi iunie 1994.

Aşadar, mandatul unui deputat este de cinci ani, se deschide cu saptamana care urmeaza alegerii şi se incheie cu sfarşitul saptamanii care urmeaza alegerilor urmatoare. Deputatii voteaza in mod individual şi personal, nu pot fi legati de instructiuni, nu primesc nici mandat imperativ, sunt supuşi unui regim de incompatibilitate care le interzice sa fie membri ai guvernelor statelor, precum şi sa detina functii in cadrul institutiilor şi organelor comunitare. In acelaşi timp, ei beneficiaza de unele privilegii, in special in materie de deplasare libera, de vama şi control la schimb, şi chiar de imunitati pe teritoriul national, la fel ca şi imunitatile recunoscute de parlamentele tarilor lor; imunitatea este absoluta in ceea ce priveşte opiniile sau voturile emise in exercitiul functiunilor lor.

Parlamentul desemneaza dintre membrii sai un preşedinte, pentru o perioada de doi ani şi jumatate, şi un Birou, işi intocmeşte regulamentul intern de functionare cu majoritatea membrilor care il compun. Biroul este compus din 14 vicepreşedinti şi din 5 chestori. Biroul desemneaza secretarul general al Parlamentului care conduce serviciile şi pe cei 3640 de functionari. Biroul poate fi largit şi cu preşedintii grupurilor politice. Parlamentul stabileşte Comisiile parlamentare permanente, temporare sau de ancheta. Exista la ora actuala 19 comisii permanente: pentru agricultura, buget, control bugetar, politica regionala, petitii, drepturile omului, drepturile femeilor. Comisiile elaboreaza rapoarte care sunt supuse votului Adunarii in plen in cadrul procedurilor de aviz conform, de aviz consultativ, de cooperare sau de codecizie. Regulamentul intern contine prevederea dupa care deputatii se pot organiza in grupuri politice dupa afinitati, fapt ce a determinat in 1995 existenta a 12 grupuri politice transnationale şi un grup de "neinscrişi", grupuri recunoscute din punct de vedere juridic: Grupul Socialist, Grupul Democrat-Creştin, Grupul Liberal, Democrat şi Reformator, Grupul Democrat European, Grupul Verzilor, Stanga Unitara Europeana, Adunarea Democratilor Europeni, Dreptele Europene, Coalitia de Stanga, Curcubeul și Grupul Neinscrişilor.

În temeiul tratatelor, Parlamentul își organizează activitatea în mod independent. Acesta își adoptă Regulamentul de procedură cu majoritatea voturilor deputaților săi (articolul 232 din TFUE). Cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel, Parlamentul hotărăște cu majoritatea voturilor exprimate (articolul 231 din TFUE). Acesta decide ordinea de zi pentru perioadele sale de sesiune, care sunt destinate în principal adoptării rapoartelor pregătite de comisiile sale, întrebărilor adresate Comisiei și Consiliului, dezbaterilor de actualitate și urgente, precum și declarațiilor președinției. Reuniunile comisiilor și ședințele plenare sunt publice și transmise pe internet.

[1] JOCE, 1978, L278, p. 5.

Parlamentul participă la adoptarea actelor legislative ale Uniunii în proporții diferite, în funcție de temeiul juridic pertinent pentru fiecare dintre acestea. Rolul său a evoluat, treptat, de la o participare exclusiv consultativă la codecizie, ceea ce îl plasează pe picior de egalitate cu Consiliul.

A. Procedura legislativă ordinară

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Nisa (1.1.4), procedura de codecizie a fost aplicată pentru 46 de temeiuri juridice din Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul CE). În principiu, această procedură a pus Parlamentul pe picior de egalitate cu Consiliul. În cazul în care cele două instituții ajungeau la un acord, actul era adoptat în prima sau în a doua lectură. În caz de dezacord, actul respectiv putea fi adoptat doar în urma succesului concilierii.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1.1.5), procedura de codecizie a devenit procedura legislativă ordinară (articolul 294 din TFUE). Peste 40 de noi politici sunt supuse acestei proceduri, de exemplu cele privind libertatea, securitatea și justiția, comerțul exterior, politica de mediu și politica agricolă comună (PAC).

B. Consultarea

Procedura de consultare se aplică în continuare în cazul articolelor 27, 41 și 48 din TUE și fiscalității, dreptului concurenței, armonizării legislațiilor care nu privesc piața internă și unor aspecte ale politicii sociale.

C. Cooperarea (abolită)

Procedura de cooperare (fostul articol 252 din Tratatul CE) a fost introdusă de AUE și extinsă de Tratatul de la Maastricht la cea mai mare parte a domeniilor de legislație în care Consiliul acționează cu majoritate. Această procedură obliga Consiliul să ia în considerare, în a doua lectură, amendamentele Parlamentului care au fost adoptate prin vot cu majoritate absolută, în măsura în care acestea au fost preluate de Comisie. Introducerea sa a marcat debutul unei veritabile competențe legislative a Parlamentului, dar procedura a fost eliminată după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (a se vedea fișa 1.1.5).

D. Aprobarea

Procedura de aprobare, cunoscută anterior sub denumirea de „procedură de aviz conform”, a fost introdusă de SEA în 1986[1]. După intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, procedura se aplică câtorva domenii legislative asupra cărora Consiliul hotărăște în unanimitate și care se limitează, începând cu Tratatul de la Amsterdam, la fondurile structurale și de coeziune.

În conformitate cu Tratatul de la Lisabona, anumite domenii noi sunt supuse acestei proceduri, de exemplu articolele 7, 14, 17, 27, 48 și 50 din TUE și articolele 19, 83, 86, 218, 223, 311 și 312 din TFUE și măsurile care trebuie adoptate de către Consiliu în cazul în care o acțiune a UE este considerată necesară, iar tratatele nu prevăd competențele necesare în acest sens (articolul 352 din TFUE).

E. Dreptul la inițiativă

Tratatul de la Maastricht a acordat Parlamentului dreptul la inițiativa legislativă, care se limitează la a cere Comisiei să prezinte o propunere. Acest drept a fost păstrat în Tratatul de la Lisabona (articolul 225 din TFUE) și este explicat în mod mai detaliat într-un acord interinstituțional dintre Parlament și Comisie. Mai există câteva cazuri speciale în care Parlamentului i s-a conferit dreptul direct de inițiativă. Acest drept direct se aplică regulamentelor privind propria componență, alegerea deputaților și condițiile generale de exercitare a funcțiilor acestora, precum și înființării comisiilor temporare de anchetă și statutului și condițiilor generale care reglementează exercitarea funcțiilor Ombudsmanului. Comisia pentru afaceri constituționale pregătește actualmente un raport din proprie inițiativă privind dreptul de inițiativă al Parlamentului care vizează în special întărirea dreptului de inițiativă legislativă al Parlamentului.

Anexa 1. Principiul subsidiarității

În cadrul competențelor neexclusive ale Uniunii, principiul subsidiarității, înscris în Tratatul privind Uniunea Europeană, definește condițiile în care Uniunea are prioritate de acțiune în raport cu statele membre[1].

Temei juridic

Articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (Tratatul UE) și Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

Obiective

Exercitarea competențelor Uniunii Europene trebuie să respecte principiului subsidiarității și principiului proporționalității. În domeniile care nu țin de competența exclusivă a UE, principiul subsidiarității prevede protejarea capacității de decizie și de acțiune a statelor membre și legitimează intervenția Uniunii în cazul în care obiectivele unei acțiuni nu pot fi realizate în mod suficient de statele membre, ci pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, „datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate". Includerea sa în tratatele europene vizează de asemenea să asigure că aceste competențe sunt exercitate cât mai aproape posibil de cetățeni, în conformitate cu principiul proximității prevăzut și de articolul 10 alineatul (3) din Tratatul UE.

Realizări

A. Origine și evoluție istorică

Principiul subsidiarității a fost consacrat oficial de TUE, semnat în 1992: TUE a introdus o referire la acest principiu în Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). Actul Unic European, semnat în 1986, introdusese deja criteriul subsidiarității în politicile de mediu, însă fără a-l numi ca atare, în mod explicit. Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene a stabilit, în hotărârea sa din 21 februarie 1995 (T-29/92), faptul că principiul subsidiarității nu constituia, înaintea intrării în vigoare a Tratatului privind Uniunea Europeană, un principiu general de drept potrivit căruia trebuia verificată legalitatea actelor comunitare.

Fără a modifica formularea referirii la principiul subsidiarității în articolul 5 al doilea paragraf renumerotat din TCE, Tratatul de la Amsterdam, semnat în 1997, a anexat la TCE un Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (denumit în continuare „Protocolul din 1997"). Demersul global privind aplicarea principiului subsidiarității, stabilit anterior la Consiliul European din 1992 de la Edinburgh, a devenit astfel obligatoriu din punct de vedere juridic și supus controlului jurisdicțional prin intermediul protocolului privind subsidiaritatea.

Tratatul de la Lisabona de modificare a TUE și TCE, semnat în 2007, a înscris principiul subsidiarității la articolul 5 alineatul (3) din TUE și a abrogat dispoziția corespunzătoare din TCE, păstrându-i însă termenii. A fost, de asemenea, adăugată o referire explicită la dimensiunea regională și locală a principiului subsidiarității. În plus, Tratatul de la Lisabona a înlocuit Protocolul din 1997 cu un nou Protocol nr. 2, principala diferență fiind rolul parlamentelor naționale în controlul respectării principiului subsidiarității.

B. Definiție

[1] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/7/principiul-subsidiaritatii

Semnificația și finalitatea generală a principiului subsidiarității constau în atribuirea unui anumit grad de independență unei autorități subordonate față de o autoritate superioară, în special independența unei autorități locale față de puterea centrală. În consecință, se pornește de la distribuirea competențelor între diferitele niveluri de putere, principiu care constituie fundamentul instituțional al statelor cu structură federală.

Aplicat în cadrul UE, principiul subsidiarității servește drept criteriu ce reglementează exercitarea competențelor neexclusive ale Uniunii. Acesta exclude intervenția Uniunii în cazul în care o chestiune poate fi reglementată eficient chiar de statele membre la nivel central, regional sau local. Exercitarea competențelor Uniunii este legitimă doar în cazul în care statele membre nu sunt în măsură să îndeplinească în mod satisfăcător obiectivele unei acțiuni preconizate, iar acțiunea la nivelul Uniunii poate aduce o valoare adăugată.

În temeiul articolului 5 alineatul (3) din TUE, intervenția instituțiilor Uniunii în numele principiului subsidiarității presupune îndeplinirea a trei condiții: (a) domeniul vizat nu trebuie să fie de competența exclusivă a Uniunii (competență neexclusivă); (b) obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod suficient de statele membre (necesitate); (c) acțiunea poate fi realizată mai bine, având în vedere amploarea și efectele sale, printr-o intervenție a Uniunii (valoare adăugată).

C. Sfera de aplicare

1. Delimitarea competențelor în cadrul Uniunii

Principiul subsidiarității se aplică doar domeniilor care intră sub incidența competențelor neexclusive împărțite între Uniune și statele membre. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona a delimitat mai exact competențele conferite Uniunii: Prima parte a titlului I din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) (semnat în 2007 și intrat în vigoare în 2009) clasifică competențele Uniunii în trei categorii (competențe exclusive, competențe partajate și competențe de susținere) și stabilește lista domeniilor acoperite de cele trei categorii.

2. Unde se aplică principiul subsidiarității

Principiul subsidiarității privește toate instituțiile Uniunii și are o importanță practică în special în cadrul procedurilor legislative. Tratatul de la Lisabona a întărit rolul parlamentelor naționale și al Curții Europene de Justiție în controlarea respectării principiului subsidiarității. Acesta a introdus o referire explicită la dimensiunea subnațională a principiului subsidiarității și, de asemenea, a consolidat rolul Comitetului Regiunilor și a deschis posibilitatea, lăsată la latitudinea parlamentelor naționale, ca parlamentele regionale care dispun de competențe legislative să participe la mecanismul de alertă timpurie *ex ante*.

D. Controlul din partea parlamentelor naționale

Potrivit articolului 5 alineatul (3) al doilea paragraf și articolului 12 litera (b) din TUE, parlamentele naționale verifică respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută în Protocolul nr. 2. Conform acestui mecanism („alerta timpurie” *ex ante*), menționat anterior, în termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ, orice parlament național sau orice cameră a unui parlament național poate adresa președinților Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu respectă principiul subsidiarității. Atunci când un aviz motivat este susținut de cel puțin o treime din voturile atribuite parlamentelor naționale (un vot pentru fiecare cameră în parlamentele bicamerale și

două voturi pentru parlamentele unicamerale), proiectul trebuie reexaminat („cartonaș galben”). Instituția care se află la originea proiectului de act legislativ poate decide să-l mențină, să-l modifice sau să-l retragă, motivându-și hotărârea. În privința proiectelor de texte referitoare la cooperarea polițienească sau judiciară în materie penală, pragul este mai scăzut (un sfert din numărul voturilor). În cazul în care, în cadrul procedurii legislative ordinare, conformitatea unei propuneri legislative cu principiul subsidiarității este contestată cu cel puțin majoritatea simplă a voturilor atribuite parlamentelor naționale, iar Comisia decide să-și mențină propunerea, chestiunea este transmisă legislatorului (Parlamentul și Consiliul), care se pronunță în primă lectură. Dacă apreciază că propunerea legislativă nu este compatibilă cu principiul subsidiarității, legislatorul o poate respinge cu o majoritate de 55 % din membrii Consiliului sau cu majoritatea voturilor exprimate în Parlamentul European („cartonaș portocaliu”).

Până în prezent, procedura „cartonașului galben” a fost declanșată de trei ori, iar procedura „cartonașului portocaliu” nu a fost utilizată niciodată. În mai 2012, a fost emis primul „cartonaș galben” pentru o propunere de regulament al Comisiei Europene privind exercitarea dreptului de a introduce acțiuni colective în contextul libertății de stabilire și de liberă prestare a serviciilor („Monti II”)[1]. În total, 12 parlamente sau camere naționale din 40 au considerat că textul propunerii nu respectă principiul subsidiarității. În final, Comisia și-a retras propunerea, susținând însă că principiul subsidiarității nu a fost încălcat. În octombrie 2013, 14 camere ale parlamentelor naționale din 11 state membre au emis un alt „cartonaș galben”, ca urmare a prezentării propunerii de regulament privind crearea Parchetului European[2]. După analizarea avizelor motivate primite de la parlamentele naționale, Comisia a hotărât să mențină propunerea[3], indicând că aceasta era în conformitate cu principiul subsidiarității. În sfârșit, în mai 2016, un al treilea „cartonaș galben” a fost prezentat de 14 camere din 11 state membre împotriva propunerii de revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor[4]. Comisia a prezentat ample motive[5] pentru menținerea propunerii, argumentând că aceasta nu încălca principiul subsidiarității, din moment ce detașarea lucrătorilor este, prin definiție, o chestiune transfrontalieră.

E. Controlul jurisdicțional

Respectarea principiului subsidiarității poate fi verificată a posteriori (după adoptarea actului legislativ) printr-o procedură de control jurisdicțional la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, după cum se precizează și în protocol. Cu toate acestea, instituțiile Uniunii au o marjă largă de apreciere proprie în punerea în aplicare a acestui principiu. În hotărârile sale din cauzele C-84/94 și C-233/94, Curtea a precizat faptul că respectarea principiului subsidiarității se numără printre condițiile incluse în obligația de motivare a actelor comunitare, în conformitate cu articolul 296 din TFUE. Această cerință este deja satisfăcută atunci când respectarea principiului reiese în ansamblu din considerentele actului respectiv și a fost deja luată în considerare la examinarea acestuia. Într-o hotărâre mai recentă (cauza C-547/14, *Philipp Morris*, punctul 218), Curtea a reafirmat că trebuie să verifice „dacă legiuitorul Uniunii putea considera, pe baza unor date solide, că obiectivul acțiunii preconizate putea fi realizat mai bine la nivelul Uniunii”. În ceea ce privește garanțiile procedurale și, în special, obligația de motivare în ceea ce privește subsidiaritatea, Curtea de Justiție a reamintit că respectarea acestei obligații „trebuie evaluată nu numai pe baza textului actului contestat, ci și pe baza contextului său și a circumstanțelor cazului individual” (punctul 225).

Statele membre pot introduce acțiuni în anulare în fața Curții împotriva unui act legislativ pe motive de încălcare a principiului subsidiarității în numele parlamentului lor național sau al unei camere a acestuia, în conformitate cu sistemul lor juridic. Acest tip de procedură poate fi deschisă și de Comitetul Regiunilor, împotriva actelor legislative pentru adoptarea cărora TFUE prevede consultarea sa.

A. Acordurile interinstituționale

Parlamentul a adoptat o serie de măsuri pentru a-și îndeplini rolul care îi revine în temeiul tratatelor în ceea ce privește aplicarea principiului subsidiarității. Astfel, Regulamentul de procedură al Parlamentului dispune, la articolul 43, că, „pe durata examinării unei propuneri legislative, Parlamentul acordă o atenție deosebită respectării drepturilor fundamentale, precum și a principiilor subsidiarității și proporționalității". Comisia pentru afaceri juridice este comisia parlamentară cu responsabilitate orizontală pentru monitorizarea respectării principiului subsidiarității. În acest sens, Comisia elaborează în mod regulat un raport privind rapoartele anuale ale Comisiei privind subsidiaritatea și proporționalitatea.

La 25 octombrie 1993, Consiliul, Parlamentul și Comisia au semnat un acord interinstituțional[6] în care cele trei instituții își exprimă clar voința de a progresa energic pe această cale, angajându-se astfel să respecte principiul subsidiarității. Acordul definește, prin intermediul unor proceduri de reglementare a aplicării principiului subsidiarității, modalitățile de exercitare a competențelor pe care tratatele le conferă instituțiilor Uniunii, astfel încât să poată fi îndeplinite obiectivele prevăzute de tratate. Comisia s-a angajat să țină cont de principiul subsidiarității și să demonstreze respectarea acestuia. Același lucru va reveni și Parlamentului și Consiliului, în cadrul competențelor ce le sunt conferite.

În conformitate cu Acordul interinstituțional încheiat la 13 aprilie 2016 între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare (care înlocuiește Acordul din decembrie 2003 și Abordarea comună interinstituțională a evaluării impactului din noiembrie 2005), în expunerile de motive Comisia trebuie să explice măsurile propuse din perspectiva principiului subsidiarității și să țină seama de acesta în analizele de impact pe care le realizează. În plus, conform Acordului-cadru din 20 noiembrie 2010[7], Parlamentul și Comisia se angajează să coopereze cu parlamentele naționale pentru a le facilita exercitarea puterii lor de control în privința principiului subsidiarității.

B. Rezoluțiile Parlamentului European

Parlamentul European susținuse deja, în rezoluția sa din 13 mai 1997[8], că principiul subsidiarității este o normă juridică obligatorie, amintind că aplicarea acestuia nu ar trebui să creeze obstacole pentru exercitarea competențelor exclusive ale Uniunii și nici nu ar trebui să implice o contestare a acquis-ului comunitar. În rezoluția sa din 8 aprilie 2003[9], Parlamentul a precizat că ar fi de preferat ca soluționarea controverselor să survină la nivel politic, luând însă act de propunerile Convenției pentru viitorul Europei referitoare la instituirea unui „mecanism de alertare timpurie" a parlamentelor naționale în privința subsidiarității. Acesta a fost de fapt consacrat în Tratatul de la Lisabona (a se vedea mai sus și fișa 1.3.5).

În rezoluția sa din 13 septembrie 2012[10], Parlamentul salută asocierea, în mai mare măsură, a parlamentelor naționale la controlul propunerilor legislative în contextul principiilor subsidiarității și proporționalității și propune examinarea mijloacelor de eliminare a eventualelor obstacole care împiedică implicarea parlamentelor naționale în mecanismul de control al subsidiarității.

În rezoluția sa din 18 aprilie 2018[11], cea mai recentă pe această temă, Parlamentul a remarcat creșterea accentuată a numărului de avize motivate prezentate de parlamentele naționale, ceea ce evidențiază implicarea lor tot mai mare în procesul decizional al Uniunii. Parlamentul a salutat, de asemenea, interesul parlamentelor naționale în a adopta un rol mai proactiv, prin utilizarea unei proceduri de tip „cartonaș verde". În acest sens, a recomandat

utilizarea deplină a instrumentelor existente care permit parlamentelor naționale să participe la procesul legislativ fără a crea noi structuri instituționale și administrative.

[1]Propunere de regulament al Consiliului privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii (COM (2012)0130).
[2]Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European (COM (2013)0534).
[3]Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și parlamentele naționale privind revizuirea Propunerii de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2 (COM (2013)0851).
[4]Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (COM (2016)0128).
[5]Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și parlamentele naționale privind propunerea de directivă de modificare a Directivei privind detașarea lucrătorilor în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2 (COM (2016)0505).
[6]Acordul interinstituțional încheiat la 25 octombrie 1993 între Parlamentul European, Consiliu și Comisie privind procedurile de punere în aplicare a principiului subsidiarității, JO C 329, 6.12.1993, p. 135.
[7]Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisie, JO L 304, 20.11.2010, p. 47.
[8]Rezoluția Parlamentului European privind raportul Comisiei către Consiliul European - „O mai bună legiferare 1997”, JO C 98, 9.4.1999, p. 500.
[9]Rezoluția Parlamentului European referitoare la raportul Comisiei către Consiliul European privind o mai bună legiferare 2000 (în conformitate cu articolul 9 din Protocolul la Tratatul CE privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității) și cu Raportul Comisiei către Consiliul European privind o mai bună legiferare 2001 (în conformitate cu articolul 9 din Protocolul la Tratatul CE privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității), JO C 64 E, 12.3.2004, p. 135.
[10]Rezoluția Parlamentului European din 13 septembrie 2012 privind cel de al 18-lea raport cu tema „O mai bună legiferare” – Aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (2010), JO C 353E, 3.12.2013, p. 117.
[11]Rezoluția Parlamentului European din 18 aprilie 2018 referitoare la rapoartele anuale 2015-2016 privind subsidiaritatea și proporționalitatea (2017/2010(INI)), JO C 390, 18.11.2019, p. 94.

Anexa 2. Ombudsmanul European

Ombudsmanul European desfășoară anchete privind cazurile de administrare defectuoasă din activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene, din proprie inițiativă sau pe baza unor plângeri adresate de cetățenii UE sau de orice persoană fizică sau juridică care își are reședința sau sediul într-un stat membru. Ombudsmanul este ales de Parlamentul European pe durata legislaturii.

Temei juridic

Articolele 20, 24 și 228 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și articolul 43 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Statutul și atribuțiile Ombudsmanului au fost precizate de Parlament într-o decizie din 9 martie 1994, adoptată după consultarea Comisiei și cu aprobarea Consiliului[1]. Ombudsmanul a adoptat ulterior dispozițiile de punere în aplicare a acestei decizii. Procedurile de alegere și de destituire a Ombudsmanului sunt stabilite la articolele 231-233 din Regulamentul de procedură al Parlamentului.

Obiective

Creată prin Tratatul de la Maastricht (1992), instituția Ombudsmanului European urmărește:

- să îmbunătățească protecția cetățenilor sau a oricărei persoane fizice sau juridice care își are reședința sau sediul într-un stat membru în cazuri de administrare defectuoasă de către instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii Europene; și
- să întărească astfel caracterul deschis și controlul democratic al procesului de luare a Deciziilor și al administrării la nivelul instituțiilor UE.

A. Statut

1. Alegeri

a. Cerințe

Ombudsmanul

- trebuie să îndeplinească condițiile necesare în țara de origine pentru exercitarea celor mai înalte funcții jurisdicționale sau să aibă competența și experiența necesare pentru îndeplinirea funcțiilor de Ombudsman;
- trebuie să ofere o garanție de independență totală.

b. Procedură

La începutul fiecărei legislaturi sau în cazul decesului, demisiei sau destituirii Ombudsmanului, Președintele Parlamentului European lansează un apel la candidaturi în vederea numirii Ombudsmanului și stabilește termenul de prezentare a acestora. Nominalizările trebuie să aibă sprijinul a cel puțin 40 de deputați din Parlamentul European, provenind din cel puțin două state membre. Candidaturile se trimit Comisiei pentru petiții a Parlamentului, în vederea analizării admisibilității acestora. Comisia poate solicita audierea persoanelor nominalizate. O listă a candidaturilor admisibile este supusă apoi votului Parlamentului. Ombudsmanul este ales cu majoritatea voturilor exprimate.

2. Mandat

a. Durată

Ombudsmanul este ales de Parlament după fiecare rundă de alegeri europene, iar mandatul său este valabil pe durata întregii legislaturi. Ombudsmanul poate fi reales.

b. Obligații

Ombudsmanul

- își exercită funcțiile în condiții de independență totală, în interesul UE și al cetățenilor săi și al persoanelor fizice sau juridice rezidente pe teritoriul acesteia;
- nu solicită și nu acceptă instrucțiuni de la niciun guvern, instituție, organism, oficiu sau entitate;
- se abține de la orice act incompatibil cu caracterul funcțiilor sale;
- nu trebuie să exercite nicio altă funcție politică sau administrativă sau o activitate profesională, indiferent dacă este remunerată sau nu.

3. Destituire

Ombudsmanul poate fi destituit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), la solicitarea Parlamentului, în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării funcțiilor sau a comis o abatere gravă.

B. Rol

1. Domeniu de competență

Ombudsmanul tratează cazuri de administrare defectuoasă în cadrul activității instituțiilor, organismelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii Europene.

a. Ombudsmanul poate decide că există cazuri de administrare defectuoasă în cazul în care o instituție nu respectă:

- drepturile fundamentale;
- normele și principiile legale;
- principiile bunei administrări.

Anchetele efectuate de Ombudsmanul European vizează în principal:

- transparență/asumarea răspunderii;
- cultura serviciului;
- respectarea drepturilor procedurale;
- utilizarea adecvată a puterii discreționare;
- respectarea drepturilor fundamentale;
- recrutarea;
- buna gestionare a problemelor legate de personalul UE;
- buna gestiune financiară;
- etica;
- participarea publică la procesul decizional al UE.

Aproximativ o treime din investigațiile pe care Ombudsmanul le efectuează anual privesc lipsa de informații sau refuzul de le oferi.

b. Excepții

Următoarele aspecte nu sunt incluse:

- acțiuni ale CJUE și ale Tribunalului care acționează în exercitarea funcțiilor lor jurisdicționale. Cercetările efectuate de Ombudsman privind CJUE se referă doar la activitățile nejudiciare, cum ar fi, de exemplu, licitații, contracte și cazuri implicând personalul;
- plângeri împotriva autorităților locale, regionale sau naționale, chiar și în cazul în care aceste plângeri se referă la chestiuni legate de Uniunea Europeană;
- acțiuni ale instanțelor naționale sau ale mediatorilor naționali: Ombudsmanul nu este o instanță de recurs împotriva hotărârilor luate de aceste organisme;
- cazuri care nu au făcut, în prealabil, obiectul unor demersuri administrative adecvate în cadrul organismelor în cauză;
- reclamații împotriva funcționarilor europeni privitoare la comportamentul acestora.

2. Sesizări

Ombudsmanul desfășoară anchete pe care le consideră justificate, fie din proprie inițiativă, fie pe baza unor plângeri care i-au fost adresate de cetățeni ai UE sau de o persoană fizică sau juridică rezidentă sau cu sediul într-un stat membru, direct sau prin intermediul unui deputat în Parlamentul European, cu excepția cazurilor în care faptele reclamate fac sau au făcut obiectul unei proceduri judiciare.

3. Competențe de investigare

Ombudsmanul poate să solicite informații:

- instituțiilor și organelor, care sunt obligate să îi furnizeze datele pe care le solicită și să îi asigure accesul la dosarele în cauză, cu excepția cazului în care nu pot face acest lucru din cauza unor motive bine întemeiate, legate de respectarea caracterului secret al acestora;
- funcționarilor și agenților instituțiilor și organelor respective, care, la cerea Ombudsmanului, sunt obligați să depună mărturie, continuând să respecte totodată și secretul profesional;
- autorităților statelor membre, care trebuie să furnizeze aceste informații, cu excepția cazului în care furnizarea lor este interzisă printr-o dispoziție legală sau de reglementare; cu toate acestea, chiar și în astfel de cazuri, Ombudsmanul poate obține informațiile respective dacă se angajează să nu le divulge.

În cazul în care nu obține asistența dorită, Ombudsmanul informează Parlamentul, care ia măsurile necesare. Ombudsmanul poate să coopereze, de asemenea, cu omologii săi din statele membre, în condițiile respectării legislației naționale respective. Cu toate acestea, dacă se dovedește că este vorba de informații care țin de dreptul penal, Ombudsmanul informează imediat autoritățile naționale competente și Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF). După caz, Ombudsmanul poate, de asemenea, să informeze instituția Uniunii în fața căreia funcționarul sau agentul în cauză este ținut să răspundă.

4. Rezultatele anchetelor

În măsura posibilului, Ombudsmanul se pune de acord cu instituția sau organul în cauză pentru a găsi o soluție care să îl mulțumească pe reclamant. În situațiile în care Ombudsmanul constată un caz de administrare defectuoasă, recomandările sale sunt transmise instituției sau organului în cauză, care dispune de un termen de trei luni pentru a-și formula opiniile. În cazul în care instituția nu acceptă recomandările propuse, Ombudsmanul poate întocmi un raport special pe care îl înaintează Parlamentului. La rândul său, Parlamentul poate întocmi un raport privind raportul special prezentat de Ombudsman. În sfârșit, reclamantul este informat de către Ombudsman în legătură cu rezultatul anchetei, cu avizul formulat de instituția sau organul în cauză și cu recomandările sale personale.

C. Funcționarea administrativă

Ombudsmanul este asistat de un secretariat al cărui personal se supune normelor privind funcția publică europeană. Ombudsmanul numește șeful secretariatului.

D. Activități

Primul Ombudsman, dl Jacob Söderman, a exercitat două mandate, din iulie 1995 până la 31 martie 2003. În timpul mandatului său, a fost aprobat de Parlament (în 2001) Codul bunei conduite administrative. Acesta este un cod de procedură care ține seama de principiile dreptului administrativ al UE conținute în jurisprudența CJUE, inspirându-se din legislațiile naționale. El servește Ombudsmanului atunci când acesta examinează un caz de administrare defectuoasă, sprijinindu-se astfel pe dispozițiile codului în desfășurarea anchetelor sale. Codul servește și ca ghid și resursă pentru funcționarii UE, încurajând aplicarea celor mai înalte standarde în materie de administrație.

Nikiforos Diamandouros a ocupat funcția de Ombudsman din aprilie 2003 până la 14 martie 2013, când a demisionat, demisia producând efecte de la 1 octombrie 2013. La 11 iulie 2006, el a prezentat o propunere de modificare a statutului Ombudsmanului, care a fost susținută de Comisia pentru petiții, de Parlament și de Consiliu. Statutul a fost modificat pentru a consolida și a clarifica rolul Ombudsmanului, de exemplu în ceea ce privește accesul la documente și transmiterea de informații Oficiului European de Luptă Antifraudă, atunci când acestea ar putea intra în domeniul său de competență.

În urma alegerii sale de către Parlamentul European în cadrul perioadei de sesiune din iulie 2013, fosta mediatoare irlandeză Emily O'Reilly a preluat funcția de Ombudsman European la 1 octombrie 2013 și a fost reconfirmată în funcție de două ori, în urma alegerilor din 2014 și 2019 pentru Parlamentul European. Ea a sporit vizibilitatea rolului Ombudsmanului axându-se pe aspectele cele mai relevante pentru cetățenii UE, asigurându-se că UE respectă cele mai înalte standarde administrative, de transparență și de etică. Ea a promovat transparența în procesul decizional al UE și, în special, în cadrul trilogurilor și în Consiliu, precum și în ceea ce privește activitățile de lobby, grupurile de experți, agențiile UE (cum ar fi Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, Frontex) și negocierile internaționale (cum ar fi Parteneriatul transatlantic pentru comerț și investiții, TTIP). A depus eforturi pentru a îmbunătăți normele privind denunțarea neregulilor, privind inițiativa cetățenească europeană și privind persoanele cu dizabilități. A examinat și cazuri de administrare defectuoasă în numirea unui fost secretar general al Comisiei.

[1]JO L 113, 4.5.1994, p. 15 – modificată prin deciziile Parlamentului European din 14 martie 2002 (JO L 92, 9.4.2002, p. 13) și din 18 iunie 2008 (JO L 189, 17.7.2008, p. 25).

Anexa 3. Combaterea fraudei și protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene

Acțiunile Uniunii Europene în materie de control bugetar se bazează pe două principii: pe de o parte, asigurarea faptului că bugetul UE este cheltuit în mod cuvenit și, pe de altă parte, protejarea intereselor financiare ale Uniunii și combaterea fraudei. Lupta împotriva fraudei și corupției se află pe agenda UE încă din 1988, când a fost creat grupul operativ „Unitatea de coordonare a luptei antifraudă". Oficiul European de Luptă Antifraudă funcționează independent de Comisie și are competența de a investiga fraudele îndreptate împotriva bugetului UE, corupția și abaterile grave în cadrul instituțiilor europene, precum și de a elabora politici antifraudă pentru Comisie. Parchetul European este constituit dintr-un corp de magistrați decentralizat al UE, având competența exclusivă de a investiga, urmări penal și trimite în judecată autorii de infracțiuni ce aduc atingere bugetului Uniunii Europene.

Temei juridic

- Articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) referitor la combaterea fraudei;
- Articolul 287 din TFUE referitor la Curtea de Conturi Europeană;
- Articolul 83 alineatul (2) din TFUE referitor la protecția intereselor financiare ale Uniunii;
- Parchetul European (EPPO): articolul 86 din TFUE referitor la instituirea Parchetului European;
- Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012, titlurile XIII și XIV; Acordul interinstituțional (AII) din 2 decembrie 2013 între Parlamentul European, Consiliu și Comisie privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară, partea a III-a;
- Regulamentul de procedură al Parlamentului European, titlul II capitolul 6 articolele 92, 93 și 94; titlul V capitolul 1 articolul 129, capitolul 2 articolul 134 și capitolul 4 articolul 142; anexa V.

Obiective

Pentru ca cetățenii să aibă încredere că banii lor sunt bine folosiți, Uniunea Europeană trebuie să își protejeze interesele financiare. Este important, de asemenea, să fie urmărită și controlată activitatea Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) și să fie sprijinite activitățile sale de combatere a fraudelor și a neregulilor în execuția bugetului Uniunii.

Context

Lupta împotriva fraudei și a corupției și protejarea intereselor financiare ale UE au fost oficializate prin crearea, în 1988, a grupului operativ „Unitatea de coordonare a luptei antifraudă" (UCLAF). Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene a fost introdusă prin Actul Consiliului din 26 iulie 1995. Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a fost înființat în 1999.

În ultimii ani, textele legislative și recomandările privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii au devenit mai numeroase. Aceste texte urmăresc, în esență, să atingă următoarele obiective:

- să garanteze protecția intereselor financiare prin intermediul dreptului penal și al anchetelor administrative, printr-o politică integrată de protejare a banilor contribuabililor și prin intermediul strategiei antifraudă a Comisiei;
- să îmbunătățească guvernanța OLAF și să consolideze garanțiile procedurale în cadrul anchetelor[1];
- să instituie un Parchet European (EPPO)[2];
- să reformeze Eurojust și să protejeze mai bine interesele financiare ale Uniunii Europene.

Legislație

A. Consolidarea mecanismelor de combatere a fraudei

În 2004, a fost creat primul program „Hercule" cu scopul de a proteja interesele financiare ale UE prin combaterea neregulilor, a fraudei și a corupției care afectează bugetul UE. Hercule I a fost urmat de Hercule II (2007-2013) și de Hercule III (2014-2020). Toate programele Hercule sunt gestionate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF). În contextul noului cadru financiar multianual (2021-2027), Comisia a propus un nou program antifraudă al UE[3], destinat să reproducă și să îmbunătățească programul Hercule III și să îl combine cu Sistemul de informații antifraudă (AFIS) și cu Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS), amândouă administrate de OLAF.

Parlamentul a sprijinit Planul de acțiune al Comisiei în vederea consolidării luptei împotriva fraudei și a evaziunii fiscale, propus în cadrul pachetului pentru o fiscalitate echitabilă și simplă. Acest lucru ar implica o strategie pentru o cooperare și o coordonare îmbunătățite și multidimensionale între statele membre, precum și între statele membre și Comisie. De asemenea, ar trebui să se acorde o atenție deosebită dezvoltării mecanismelor de prevenire, detectare timpurie și monitorizare a tranzitului vamal.

La 18 februarie 2020, au fost adoptate noi măsuri pentru transmiterea și schimbul de date privind plățile în vederea combaterii fraudei în domeniul TVA legate de comerțul electronic, printre care și lansarea unui sistem electronic central de informații referitoare la plăți (CESOP), care, începând din 2024, va ține evidența informațiilor referitoare la plățile transfrontaliere în interiorul UE, precum și a plăților către țări sau teritorii terțe. Acest lucru le va permite autorităților fiscale să monitorizeze în mod corespunzător îndeplinirea corectă a obligațiilor în materie de TVA în ceea ce privește livrările de bunuri și prestările de servicii transfrontaliere între întreprinderi și consumatori (B2C). În ultimii anii, Parlamentul a insistat pe lângă Comisie să asigure transparența completă a beneficiarilor de fonduri europene în toate statele membre, publicând lista completă a tuturor acestora pe site-ul său de internet. În plus, a invitat statele membre să coopereze cu Comisia și să furnizeze informații complete și corecte referitoare la beneficiarii fondurilor UE pe care le gestionează.

B. Noua politică și noile programe europene de combatere a fraudei

La începutul anului 2019, Curtea de Conturi Europeană a subliniat că UE trebuie să își intensifice lupta împotriva fraudei și că Comisia ar trebui să își asume un rol de lider în acest sens și să reanalizeze rolul și responsabilitatea Oficiului său de luptă antifraudă.

În aprilie 2019, Comisia a prezentat o nouă strategie, care vizează o mai bună coerență și coordonare între diferitele departamente ale Comisiei în ceea ce privește lupta împotriva fraudei.

Această strategie ar trebui și să deschidă calea pentru mai multe măsuri antifraudă bazate pe date în anii următori. Ea completează „Pachetul de guvernanță” al Comisiei, care a fost adoptat în noiembrie 2018, și desemnează OLAF ca serviciu principal în elaborarea și dezvoltarea unei politici europene de combatere a fraudei.

C. Directiva privind combaterea fraudei și protejarea intereselor financiare ale Uniunii

Statele membre au avut obligația de a transpune în dreptul lor intern, până la 6 iulie 2019, Directiva (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal („Directiva PIF”). 25 de state membre au făcut acest lucru. Noile norme măresc nivelul de protecție a bugetului UE prin armonizarea definițiilor, a sancțiunilor și a termenelor de prescripție pentru infracțiunile care afectează interesele financiare ale UE.

Instituții

A. Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)

OLAF funcționează independent de Comisie și are competența de a investiga fraudele îndreptate împotriva bugetului UE, corupția și abaterile grave în cadrul instituțiilor europene, precum și de a elabora politici antifraudă pentru Comisie. Parlamentul, Consiliul și Comisia au semnat, în 1999, un acord interinstituțional privind investigațiile interne pentru a asigura o bună desfășurare a investigațiilor OLAF. O parte dintre aceste norme, care sunt acum incluse în Statutul funcționarilor Uniunii Europene, obligă personalul să coopereze cu OLAF și prevăd o anumită protecție a funcționarilor care divulgă informații cu privire la posibile cazuri de fraudă sau corupție.

Comisia a inițiat o reformă a OLAF în 2007. Regulamentul a fost adoptat în 2013 și modificat în iulie 2016. Noul text aduce îmbunătățiri substanțiale, care au făcut ca OLAF să fie mai eficace, mai eficient și mai responsabil, protejând în același timp independența sa în materie de investigații. În special, noul text prevede o definiție mai clară a cadrului juridic pentru anchetele antifraudă. Sunt definite, de asemenea, „neregulile”, „frauda, corupția și orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii ” și noțiunea de „operator economic”. Regulamentul conține și referiri clare la anumite măsuri de anchetă prezente și în alte regulamente ale Uniunii (îmbunătățind astfel coordonarea între instrumentele juridice în domeniul în cauză). El face trimitere la Carta drepturilor fundamentale, protejând dreptul la apărare și la garanții procedurale, drepturile martorilor și ale avertizorilor și dreptul de acces la dosare și la orice alte documente relevante în cadrul investigațiilor OLAF. De asemenea, se prevăd obligații specifice pentru statele membre, precum aceea de a transmite OLAF informațiile relevante referitoare la cazurile de fraudă privind fondurile Uniunii.

O procedură de modificare a regulamentului în vigoare a fost lansată în 2018. Ea a trecut de prima lectură în Parlament în aprilie 2019, în cursul căreia i-au fost aduse modificări semnificative. În urma unui trilog desfășurat în iunie 2020, Consiliul a adoptat textul final la 4 decembrie 2020. Noile norme aduc modificări investigațiilor OLAF în lumina instituirii Parchetului European (EPPO) cu scopul de a asigura complementaritatea maximă și de a spori eficacitatea funcțiilor de investigare ale OLAF în ceea ce privește, printre altele, controalele la fața locului, inspecțiile, asistența pentru autoritățile naționale, informațiile privind conturile bancare, admisibilitatea probelor colectate de OLAF, serviciile de coordonare antifraudă și activitățile de coordonare.

OLAF publică un raport anual privind protejarea intereselor financiare ale UE (raportul PIF), care prezintă o evaluare a realizărilor din anul respectiv în ceea ce privește combaterea fraudei și protejarea intereselor financiare ale UE.

B. Instituirea Parchetului European (EPPO)

Dispozițiile privind înființarea EPPO figurează la articolul 86 din TFUE, care prevede după cum urmează: „Pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate institui un Parchet European, pornind de la Eurojust".

Regulamentul de instituire a EPPO a fost adoptat în cadrul procedurii de cooperare consolidată la 12 octombrie 2017 și a intrat în vigoare la 20 noiembrie 2017. În prezent, există 22 de țări participante. Austria, Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Cehia, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Spania și Țările de Jos.

EPPO este constituit dintr-un corp de magistrați decentralizat al Uniunii Europene, având competența exclusivă de a investiga, urmări penal și trimite în judecată autorii de infracțiuni ce aduc atingere bugetului Uniunii Europene. Parchetul va dispune de competențe armonizate de investigare în întreaga Uniune, pe baza sistemelor juridice naționale în care va fi integrat.

Sediul EPPO se află la Luxemburg. În septembrie 2019, Parlamentul și Consiliul au convenit să o numească pe Laura Codruța Kövesi primul procuror-șef european. Mandatul său va fi de șapte ani, fără posibilitate de reînnoire. Ea a depus jurământ în fața Curții de Justiție la 28 septembrie 2020, împreună cu cei 22 de procurori europeni.

[1]Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), JO L 248, 18.9.2013, p. 1.
[2]Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliuluidin 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European („EPPO"), JO L 283, 31.10.2017, p. 1.
[3]Comunicatul de presă al Comisiei, „Bugetul UE:181 de milioane EUR pentru a intensifica lupta împotriva fraudei care afectează bugetul UE".

BIBLIOGRAFIE

1. FABIAN, Gyula, „Drept instituţional al Uniunii Europene”, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2018
2. FABIAN, Gyula, Drept Institutional Al Uniunii Europene, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2018
3. Fabian Gyula, Drept Procesual Al Uniunii Europene. Editia A 2-A, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2017
4. FUEREA, Augustin, „PACHET: Dreptul Uniunii Europene Si Manualul Uniunii Europene, Editura Universul Juridic, 2016
5. POPESCU, Roxana-Mariana; DUMITRASCU, Augustina, „Dreptul Uniunii Europene. Sinteze şi aplicaţii”, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2011
6. Mihaela Augustina Dumitrascu, Dreptul Uniunii Europene Si Specificitatea acestuia, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2015
7. Roxana Mariana Popescu, Dreptul Uniunii Europene, Teste Grila Si Sinteze Legislative, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2014
8. Gabriel-Liviu Ispas, Daniela Panc, Drept institutional al Uniunii Europene , Editura Hamangiu, 2019
9. Mihaela Patraus, Drept Institutional European. Curs Universitar, Editura Pro Universitaria, 2018
10. Nicoleta Diaconu, Dreptul Uniunii Europene. Politicile Uniunii Europene, Editura Universul Juridic, 2017
11. Marin Voicu, Introducere In Dreptul European, Editura Universul Juridic, 2017
12. Paul Craig, Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, Jurisprudenta Si Doctrina. Editia A VI-A, Editura Hamangiu, 2017
13. Ion M. Anghel, Reglementari Ale Uniunii Europene de un Interes Aparte - Sui Generis, Pentru Romania, Editura Universul Juridic, 2017
14. Site-uri de specialitate (europa.eu, curia.eu, mae.ro, romania2019.eu, https://op.europa.eu, https://eur-lex.europa.eu/)

INTREBARI exemplificative pentru examen

1. Crearea Comunităților Europene.
2. Izvoarele secundare.
3. Tratatul de la Lisabona.
4. Enumeraţi etapele de aderare la Comunitățile și Uniunea Europeană.
5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene –comupunere, competențe, rol.
6. Comisia Europeană.

Modele de grile

Prima Comunitate europeană este cea înființată prin:

a. Tratatul de la Paris
b. Tratatul de la Roma
c. Tratatul de la Maastricht

Dintre izvoarele secundare, au efect direct:

a. regulamentele
b. directivele
c. deciziile

Principalul obiectiv al Pieţei Comune era:
a. un program de relansare a Europei
b. de a contribui la formarea şi dezvoltarea unei industrii nucleare europene
c. crearea unei "uniuni vamale"

Printre țarile intrate în Uniunea Europeană în valul din 2004 se numără:
a. Croația
b. Portugalia
c. Malta