

CAPITOLUL 1: DESPRE STAREA UNIUNII

„Și istoricul intră în materia de examen? La ce ne trebuie?”
(auditori de justiție, mulți, în fiecare an)

Obiective de formare	familiarizare cu contextul; recapitulare a cunoștințelor anterioare
Teme abordate	evoluția UE; pilonii; integrarea europeană; piața comună; modificări aduse de Tratatul de la Lisabona; starea actuală a UE
Sediul materiei (și alte texte relevante)	tratatele CEE, CE TUE, TFUE
	Constituția României
Hotărâri importante	Van Gend en Loos
Website	europa.eu

1.1 DE CE?

De ce să citiți acest capitol? Bifați una sau mai multe căsuțe:

- Pentru că nu am studiat niciodată dreptul Uniunii Europene.
- Pentru că nu îmi mai aduc aminte mare lucru din facultate și ar fi bună o recapitulare.
- Pentru că simt nevoia unui studiu structurat și organizat.
- Pentru că nu am văzut filmul.
- Pentru că fără, nu am context, și fără context, tot ce urmează o să-mi pară haotic.
- Pentru că mă interesează.
- Pentru că am fost mereu curios/curioasă, dar acum e prima oară de multă vreme când am timp special rezervat pentru asta.
- Pentru că e probabil ultima oară când am timp special rezervat pentru asta.

1.2 DESPRE STAREA UNIUNII

Invariabil, la începutul fiecărui an de formare, auditorii întreabă cu ochi mari și plini de speranță dacă „și istoricul *chiar* intră în materia de examen” sau „la ce le trebuie” lor, ca viitori magistrați, „instituțiile”.

Mulți vin cu convingerea deja formată că e complet inutil, drept pentru care în general nu acordă atenție acestui subiect și nu prea citesc pentru seminarul cu pricina. Prin urmare, noi, formatorii, ne trezim vorbind singuri o oră și jumătate, încercând să lăsăm în urma noastră măcar o schemă și rămânând cu o ușoară frustrare cauzată de convingerea că jumătate dintre auditori au făcut *space out*. Mergem mai departe, desigur, știind că, la fel de invariabil, vine momentul, pe la seminarul patru-cinci, când intrăm serios în domeniul de aplicare a normelor de drept UE și când aceiași auditori ne privesc cu ochi la fel de mari și întreabă „dar de ce e așa hotărârea asta?”

Pentru cine este istoricul? Pentru cine dorește să înțeleagă de ce și cum s-a ajuns aici. Mulți dintre voi simțiți nevoia să acoperiți lacunele din facultate, rămase din diverse motive: fie pentru că atunci nu v-a atras materia, fie pentru că s-a făcut în anul 2 sau a fost materie de semestru sau nu se făcea deloc etc. Pentru mulți dintre voi este poate singura,

dar în mod cert ultima oară când aveți luxul câtorva ore dedicate acumulării unor cunoștințe de bază despre Uniunea din care facem parte.

Vă invităm să citiți în acest capitol povestea Uniunii Europene, pentru a reuși ulterior o înțelegere temeinică a modului în care veți integra sistemul nostru de drept în cel al Uniunii și invers.

Poate știți deja că, până spre sfârșitul lui 2009, imaginea folosită universal pentru a descrie în mod accesibil structura Uniunii Europene era cea de templu grecesc, unde „pilonul” I era cel economico-social („pilonul comunitar”), „pilonul” al II-lea era cel de cooperare în domeniul politicii externe și de securitate comună (acronim PESC), „pilonul” al III-lea era cel de cooperare polițienească și judiciară în materie penală (acronim CPJP), iar frontonul era reprezentat în esență de cadrul instituțional unic și mecanismele unice de modificare a dispozițiilor care îi reglementau.

De ce „piloni”? O metaforă asupra căreia s-a convenit pentru a facilita înțelegerea structurii. Diferența constă în domeniile care „compun” fiecare pilon.

De ce diferențierea pe domenii? Pe scurt și simplificat, pentru că în funcție de importanța și sensibilitatea diverselor domenii pentru viața publică a fiecărui stat, deciziile la nivelul Uniunii se luau cu pondere diferită (majoritate calificată sau unanimitate), actele normative adoptate la nivelul Uniunii erau de natură diferită, tipurile de acțiuni care se puteau întreprinde la nivelul Uniunii variaua, inițiativa legislativă și competența de adoptare a actelor aparțineau uneia sau alteia dintre instituțiile Uniunii.

De la 1 decembrie 2009, ca urmare a modificărilor prescrise de Tratatul de la Lisabona, domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală a fost supus tipului de reglementare „comunitar”, adică specific domeniilor anterior clasificate ca „pilonul I”. Odată cu această modificare, limbajul informal al „pilonilor” a dispărut, deși domeniul PESC a rămas în continuare reglementat în mod distinct, cu metode distincte.

Ar fi mult mai simplu dacă am putea trece direct la starea prezentă a Uniunii. Din păcate, atunci când ceva se continuă, și nu începe de la zero, există dispoziții tranzitorii. În plus, cea mai mare parte din jurisprudența importantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene a fost pronunțată anterior lui 2009 și nu poate fi înțeleasă, acceptată și legată de cea curentă decât într-o anumită măsură dacă nu o puteți plasa în contextul „pilonului” ei.

Puteți folosi pentru context una sau/și toate cele trei variante de mai jos, la alegere după necesitățile fiecăruia:

- **varianta 1, „@twitter”** – supersintetică, pentru cine nu a trăit pe planeta Pământ în ultimii 20 de ani sau a trăit, dar pe o insulă virgină ori alt asemenea loc ferit de răutăți; recomandăm cu căldură să treacă și prin variantele 2 și 3, de câte 2 ori;

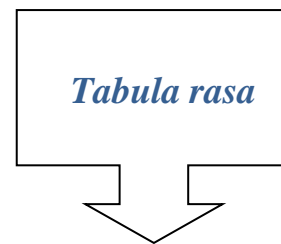
- **varianta 2, „Uite pilonii, nu-s pilonii”** – expunere istorică, cronologică, pentru cine este/vrea să fie ancorat în realități, dar nu în realitățile UE;

- **varianta 3, „Viața înainte și după Lisabona”** – o trecere în revistă a principalelor trăsături ale UE ante și post intrării în vigoare la 1 decembrie 2009 a Tratatului de la Lisabona, ultimul tratat semnificativ, pentru cine își aduce aminte în mare despre ce este vorba, dar are nevoie de o actualizare; se poate parcurge singură sau după varianta 2. Partea referitoare la „După” e un *must*.

1.2.1 @twitter

Uniunea Europeană este un parteneriat economic și politic unic în lume, care reunește 28 de țări europene și acoperă aproape toată Europa.¹

1.2.2 Uite pilonii, nu-s pilonii (Paris. Roma. Maastricht. Amsterdam. Nisa. Luxemburg. Lisabona)



fost odată ca niciodată, că de n-ar fi, nu s-ar mai povesti.

A fost odată ca niciodată omenirea încleștată într-un război atât de rău și de ncrâncenat, încât atunci când s-au limpezit apele și patimile s-au potolit, câteva capete luminate s-au strâns laolaltă și au jurat să nu mai lase așa negură să coboare vreodată peste pământurile lor.

Eu una nu îmi dau seama cum trebuie să fi arătat pământurile noastre în 1945 și cred că nici voi, nu cu adevărat. Poate bunicii ne-au povestit, am citit diverse comentarii și am văzut filme, am clătinat din cap cu mirare, cu neîncredere, dar ne-am mirat și ne-am îngrozit cu detașare, în siguranță, fără să ne simțim amenințați. Ne-am mai gândit puțin la povestea pe care am ascultat-o, am discutat-o cu unul, cu altul, din când în când (ce groaznic trebuie să fi fost, ce bine a jucat cutărică și cutărică, super efecte speciale, ia să mai citesc puțin despre asta, să mai joc un joc), păstrăm cu sfințenie poveștile de familie și le perpetuăm cu oarecare mândrie (străbunicul a murit într-un bombardament, bunicul a fost prizonier la ruși, după Război bunicii și-au ridicat casa din nou cu mâna lor). Dar nici nu ne trece prin minte să ne gândim că n-avem ce mânca, ori că trebuie să lăsăm tot și să fugim în adăpost fără să știm dacă la întoarcere mai găsim casa, ori că în clipa în care citim ultima scrisoare de la tații, frații sau soții noștri poate că deja sunt morți.

Cred că putem însă înțelege, la nivel rațional, de ce elitele europene de atunci s-au gândit că scăparea, pentru viitor, stă numai în unitate. Ideea (care nu era nouă, cei șase ani de distrugere doar au adus-o din nou la suprafață)² e simplă: cine e unit nu se războiește. Ușor de zis, greu de înfăptuit. Unii lideri europeni favorizau ideea reconstrucției pe baza colaborării între țărilor tot ca state-națiune, ca înainte de război, alții erau convinși că trebuia găsită o formulă nouă și că însuși conceptul de stat-națiune, care dusesse la două confruntări sângeroase, trebuia abandonat în favoarea unei structuri supranaționale, care să poată ține în echilibru statele-națiune. Guvernul american vedea modelul federației americane adaptat în Europa.³

Citiți mai jos faimosul discurs al lui Winston Churchill, primul-ministru britanic pe vreme de război, ținut la Universitatea din Zürich în septembrie 1946, în care a lansat ideea de „State Unite ale Europei”. Apreciați retorica fără paralel, dar descoperiți mai ales ideile din spatele ei (dacă nu prindeți toate nuanțele, citiți-o împreună cu un coleg care s-a înscris la engleză sau sugerați-o ca temă de discuție la seminarul de engleză):

*Winston Churchill: We must build a kind of United States of Europe*⁴

¹ Potrivit propriei caracterizări la http://europa.eu/about-eu/index_ro.htm

² Mai pe larg, G. Făbián, *Drept Instituțional al Uniunii Europene*, Ed. Hamangiu, 2012, p. 12-15.

³ I. Ward, *A Critical Introduction to European Law*, ed. a III-a, Cambridge University Press, 2009, p. 4-9.

⁴ Winston Churchill, discursul de la Universitatea din Zürich, 19 septembrie 1946, sursa: situl oficial al Consiliului Europei, la http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/AboutUs/zurich_e.htm.

„I wish to speak to you today about the tragedy of Europe.

This noble continent, comprising on the whole the fairest and the most cultivated regions of the earth; enjoying a temperate and equable climate, is the home of all the great parent races of the western world. It is the fountain of Christian faith and Christian ethics. It is the origin of most of the culture, arts, philosophy and science both of ancient and modern times. If Europe were once united in the sharing of its common inheritance, there would be no limit to the happiness, to the prosperity and glory which its three or four hundred million people would enjoy. Yet it is from Europe that have sprung that series of frightful nationalistic quarrels, originated by the Teutonic nations, which we have seen even in this twentieth century and in our own lifetime, wreck the peace and mar the prospects of all mankind.

And what is the plight to which Europe has been reduced? Some of the smaller States have indeed made a good recovery, but over wide areas a vast quivering mass of tormented, hungry, care-worn and bewildered human beings gape at the ruins of their cities and homes, and scan the dark horizons for the approach of some new peril, tyranny or terror. Among the victors there is a babel of jarring voices; among the vanquished the sullen silence of despair. That is all that Europeans, grouped in so many ancient States and nations, that is all that the Germanic Powers have got by tearing each other to pieces and spreading havoc far and wide. Indeed, but for the fact that the great Republic across the Atlantic Ocean has at length realised that the ruin or enslavement of Europe would involve their own fate as well, and has stretched out hands of succour and guidance, the Dark Ages would have returned in all their cruelty and squalor. They may still return.

Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted, would as if by a miracle transform the whole scene, and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and as happy as Switzerland is today. What is this sovereign remedy?

It is to re-create the European Family, or as much of it as we can, and provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living.

The process is simple. All that is needed is the resolve of hundreds of millions of men and women to do right instead of wrong, and gain as their reward, blessing instead of cursing.

Much work has been done upon this task by the exertions of the Pan-European Union which owes so much to Count Coudenhove-Kalergi and which commanded the services of the famous French patriot and statesman, Aristide Briand. There is also that immense body of doctrine and procedure, which was brought into being amid high hopes after the First World War, as the League of Nations. The League of Nations did not fail because of its principles or conceptions. It failed because these principles were deserted by those States who had brought it into being. It failed because the Governments of those days feared to face the facts and act while time remained. This disaster must not be repeated. There is, therefore, much knowledge and material with which to build; and also bitter dear-bought experience.

I was very glad to read in the newspapers two days ago that my friend President Truman had expressed his interest and sympathy with this great design. There is no reason why a regional organisation of Europe should in any way conflict with the world organisation of the United Nations. On the contrary, I believe that the larger synthesis will only survive if it is founded upon coherent natural groupings. There is already a natural grouping in the Western Hemisphere. We British have our own Commonwealth of Nations. These do not weaken, on the contrary they strengthen, the world organisation. They are in fact its main support.

And why should there not be a European group which could give a sense of enlarged patriotism and common citizenship to the distracted peoples of this turbulent and mighty continent and why should it not take its rightful place with other great groupings in shaping the destinies of men? In order that this should be accomplished, there must be an act of faith in which millions of families speaking many languages must consciously take part.

We all know that the two world wars through which we have passed arose out of the vain passion of a newly united Germany to play the dominating part in the world. In this last struggle crimes and massacres have been committed for which there is no parallel since the invasions of the Mongols in the fourteenth century and no equal at any time in human

history. The guilty must be punished. Germany must be deprived of the power to rearm and make another aggressive war. But when all this has been done, as it will be done, as it is being done, there must be an end to retribution. There must be what Mr Gladstone many years ago called 'a blessed act of oblivion'.

We must all turn our backs upon the horrors of the past. We must look to the future. We cannot afford to drag forward across the years that are to come the hatreds and revenges which have sprung from the injuries of the past.

If Europe is to be saved from infinite misery, and indeed from final doom, there must be an act of faith in the European family and an act of oblivion against all the crimes and follies of the past.

Can the free peoples of Europe rise to the height of these resolves of the soul and instincts of the spirit of man? If they can, the wrongs and injuries which have been inflicted will have been washed away on all sides by the miseries which have been endured.

Is there any need for further floods of agony? Is it the only lesson of history that mankind is unteachable? Let there be justice, mercy and freedom. The peoples have only to will it, and all will achieve their hearts' desire.

I am now going to say something that will astonish you.

The first step in the re-creation of the European family must be a partnership between France and Germany. In this way only can France recover the moral leadership of Europe. There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany.

The structure of the United States of Europe, if well and truly built, will be such as to make the material strength of a single state less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by their contribution to the common cause. The ancient states and principalities of Germany, freely joined together for mutual convenience in a federal system, might each take their individual place among the United States of Europe. I shall not try to make a detailed programme for hundreds of millions of people who want to be happy and free, prosperous and safe, who wish to enjoy the four freedoms of which the great President Roosevelt spoke, and live in accordance with the principles embodied in the Atlantic Charter. If this is their wish, they have only to say so, and means can certainly be found, and machinery erected, to carry that wish into full fruition.

But I must give you warning. Time may be short. At present there is a breathing-space. The cannon have ceased firing. The fighting has stopped; but the dangers have not stopped. If we are to form the United States of Europe or whatever name or form it may take, we must begin now.

In these present days we dwell strangely and precariously under the shield and protection of the atomic bomb. The atomic bomb is still only in the hands of a State and nation which we know will never use it except in the cause of right and freedom. But it may well be that in a few years this awful agency of destruction will be widespread and the catastrophe following from its use by several warring nations will not only bring to an end all that we call civilisation, but may possibly disintegrate the globe itself.

I must now sum up the propositions which are before you.

Our constant aim must be to build and fortify the strength of the United Nations Organisation. Under and within that world concept, we must re-create the European family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe.

The first step is to form a Council of Europe. If at first all the States of Europe are not willing or able to join the Union, we must nevertheless proceed to assemble and combine those who will and those who can.

The salvation of the common people of every race and of every land from war or servitude must be established on solid foundations and must be guarded by the readiness of all men and women to die rather than submit to tyranny.

In all this urgent work, France and Germany must take the lead together. Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America, and I trust Soviet Russia - for then indeed all would be well - must be the friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live and shine.

Therefore I say to you: let Europe arise!"

S-a scris foarte mult asupra complexității și volatilității relațiilor politice dintre foștii aliați. Dacă sunteți interesați în mod particular, puteți deschide orice lucrare generală despre dreptul Uniunii Europene la capitolul de început.

Funcționalism = cooperare la nivel internațional în sfera economică, pas cu pas, în funcție de nevoile identificate.

Pentru obiectivele noastre de formare este suficient să trecem în revistă principalele coordonate ale vremurilor de atunci: debutul a ceea ce va fi numit Războiul Rece și îngrijorarea cauzată de popularitatea partidelor comuniste în Europa de Vest; programul lansat de Statele Unite ale Americii pentru reconstrucția europeană, cunoscut sub numele de Planul Marshall și interesul acestui stat de a se găsi o soluție de stabilizare a Europei de Vest care să poată face față amenințării blocului comunist din Est; diferența de opinie între viziunea anglo-americană și cea franceză referitoare la Germania și mai ales la gestionarea resurselor de cărbune și oțel ale acesteia, materii prime pentru industria de război; necesitatea rezolvării finale a vechii dispute dintre Franța și Germania.

Iată un fragment din discursul ținut la Universitatea Harvard în 1947 de către secretarul de stat George Marshall, care ilustrează viziunea americană asupra reconstrucției Europei:

*George Marshall: This is the business of the Europeans*⁵

(...) Remediul pare să fie ruperea cercului vicios și restaurarea încrederii popoarelor Europei în viitorul economic al țărilor lor și al Europei ca întreg. Meșteșugarul și fermierul de pe întreg cuprinsul ei trebuie să fie capabili și dornici să schimbe produse contra unor monede a căror valoare stabilă să nu poate fi pusă în discuție.

În afară de efectul demoralizant pe care disperarea popoarelor respective îl are asupra lumii întregi și a tulburărilor pe care aceasta le poate crea, consecințele asupra economiei Statelor Unite ar trebui să fie evidente pentru toată lumea. E logic că Statele Unite ar trebui să facă tot ceea ce îi stă în putere pentru a sprijini restabilirea sănătății economice în lume, fără de care nu pot exista nici stabilitate politică, nici pace sigură. Politicile noastre nu sunt îndreptate împotriva vreunei țări sau doctrine, ci împotriva foametei, sărăciei, disperării și haosului. Scopul lor ar trebui să fie revitalizarea unei economii viabile în lume care să permită crearea condițiilor politice și sociale în care să poată exista instituții libere.

Sunt convins că un asemenea ajutor nu poate fi dat puțin câte puțin, pe măsură ce apar diverse crize. Orice asistență pe care acest guvern o poate da în viitor ar trebui să fie mai degrabă un remediu, decât un simplu paliativ. Orice guvern dornic să ajute în procesul de refacere se va bucura de întreaga cooperare din partea Statelor Unite, sunt sigur de acest lucru. Orice guvern care va face manevre să blocheze refacerea altor țări nu se poate aștepta la ajutor din partea noastră. Mai mult, guvernele, partidele politice sau grupurile care caută să prelungească mizeria umană pentru a profita pe plan politic sau în orice alt fel va întâmpina opoziția Statelor Unite.

Este deja evident că, înainte ca guvernul Statelor Unite să continue eforturile de a ușura situația și a ajuta să pună lumea europeană pe calea refacerii, trebuie să se ajungă la un acord între țările europene asupra cerințelor pe care situația le impune și a rolului pe care și-l vor asuma în scopul de a pune în aplicare acțiunile pe care acest guvern le va întreprinde. Nu ar fi nici potrivit, nici eficient ca guvernul nostru să conceapă în mod unilateral un program destinat să pună Europa pe picioare din punct de vedere economic. Aceasta este treaba europenilor. Inițiativa, cred eu, trebuie să vină din partea Europei. Rolul acestei țări ar trebui să constea în oferirea unui ajutor prietenesc pentru conceperea unui program european și în acordarea sprijinului ulterior necesar, în măsura în care se va dovedi practic pentru noi să o

⁵ George Marshall, secretar de stat în guvernul Truman, discurs la Universitatea Harvard, 5 iunie 1947, sursa: www.oecd.org (trad. aut.)

facem. Programul ar trebui să fie unul comun, agreat de un număr mare de națiuni europene, dacă nu toate. (...)

De la recunoașterea a ceea ce este necesar și până la obținerea unor rezultate concrete (ideea despre Europa unită nu era nouă),⁶ calea e lungă și dificilă, ideile despre modul în care colaborarea internațională urma să fie pusă în serviciul scopurilor urmărite abundă, fiecare cu meritul ei. Oare să se creeze o federație, „Statele Unite ale Europei”? Să se creeze organe internaționale la nivel european cărora să li se cedeze din suveranitatea națională a fiecărui stat, după modelul sistemelor federale, precum Statele Unite ale Americii? Cum s-ar realiza acest lucru în concret, cine, cum, ce, cât s-ar ceda? Care ar fi aceste organe? Ce atribuții ar avea? Care ar fi raporturile cu statele?

Una dintre puținele personalități rămase în afara taberelor ideologice, francezul Jean Monnet, însărcinat de generalul de Gaulle cu revitalizarea economică a Franței, avea o viziune mai pragmatică asupra problemei. El considera că reconstrucția europeană se poate realiza numai prin printr-o cooperare strânsă între state în sfere distincte de activitate economică, la nivelul funcțional al ministerelor.⁷

În acest context, Jean Monnet l-a abordat pe Robert Schuman, ministrul francez de externe,⁸ cu ideea înființării pentru început a unei „comunități” a cărbunelui și oțelului, gestionată de o autoritate supranațională. De ce aceste sectoare economice? Pentru că sunt materii prime pentru industriile de război, iar Germania dezvoltase o industrie puternică în timpul conflagrației, așa încât aceste sectoare erau primele pe listă pentru stabilirea controlului comun și a unui plan de refacere.

După consultări care au condus la susținerea proiectului de către propriul cabinet, precum și de către cancelarul Germaniei Konrad Adenauer și secretarul de stat american Dean Acheson, la 9 mai 1950, Robert Schuman și-a asumat, într-o conferință de presă, responsabilitatea politică asupra a ceea ce avea să rămână cunoscut ca „Declarația Schuman”, primul pas în realizarea unei Europe unite, având în centru reconcilierea franco-germană.⁹

Citiți mai jos declarația în întregime și reflectați asupra diferențelor conceptuale față de discursul lui Winston Churchill.

*Declarația Schuman: Europa nu se va construi dintr-odată*¹⁰

⁶ D Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: text and materials*, ed. a III-a, Cambridge University Press, 2014, cap. 2.2.

⁷ „Funcționalismul pornește de la premisa că, prin promovarea cooperării funcționale între state, ar fi posibilă împiedicarea acestora să își soluționeze în mod agresiv diferendele privind concurența pentru resursele reduse. Logica din spatele acestei abordări o constituie prevenirea războiului, nu în mod negativ – prin izolare – ci pozitiv, prin angrenarea statelor în proceduri de cooperare (...) pentru a înființa agenții specifice din punct de vedere funcțional, mai întâi în domenii considerate ca având un caracter necontencios, cum ar fi politica socială. Acestea trebuiau să transceadă granițele naționale și să fie gestionate de tehnocrați raționali (neinfluențați de manifestările imprevizibile ale ideologiei politice și ale partidelor politice însetate de putere) care să fie loiali unei organizații specifice din punct de vedere funcțional și nu unui anumit stat național. (...) Atribuțiile lor urmau să acopere acele domenii ale economiei considerate fundamentale pentru gestionarea mecanismelor militare.

Neofuncionaliștii au un punct de pornire comun cu funcionaliștii în ceea ce privește atașamentul față de urmărirea colectivă a unor scopuri benefice comune capabile să ducă la o prosperitate economică crescută. (...) Ei afirmă că elitele politice și economice aflate în concurență joacă rolul de intermediari în proces și devin nu doar implicați în acesta, ci actori de bază. (...) Integrarea neofuncțională privește integrarea ca fiind un proces bazat pe principiul bulgărelui de zăpadă (*spill-over*) care pornește de la un sector inițial necontroversat, tehnic și care înglobează apoi alte sectoare, poate de o mai mare importanță politică, implicând o reducere graduală a competențelor guvernului național și o creștere proporțională a abilității centrului de a administra problemele sensibile, cu o mare încărcătură politică.” (J. Lodge, *The European Community and the Challenge of the Future*, Pinter, 1993, Introduction, XIX)

⁸ Motivată nu numai politic, dar și personal să găsească soluția reconcilierii, ca originară din Lorraine, provincie veșnic în dispută între Franța și Germania.

⁹ Ziua de 9 mai este sărbătorită astăzi ca ziua Europei, dar și ziua Uniunii Europene.

¹⁰ Robert Schuman, ministru de externe francez, 9 mai 1950, sursa: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_ro.htm.

Pacea mondială nu poate fi asigurată fără a face eforturi creatoare proporționale cu pericolele care o amenință.

Contribuția pe care o poate aduce civilizației o Europă organizată și activă este indispensabilă pentru menținerea unor relații pașnice. Asumându-și, timp de mai bine de 20 de ani, rolul de campioană a unei Europe unite, Franța și-a pus dintotdeauna eforturile în slujba păcii. Nu am reușit să realizăm o Europă unită și ne-am confruntat cu războaie.

Europa nu se va construi dintr-o dată sau ca urmare a unui plan unic, ci prin realizări concrete care vor genera în primul rând o solidaritate de fapt. Alăturarea națiunilor europene implică eliminarea opoziției seculare dintre Franța și Germania. Orice acțiune întreprinsă trebuie să aibă în vedere în primul rând aceste două țări.

În acest scop, guvernul francez propune ca măsuri imediate să fie întreprinse într-o direcție concretă, dar decisivă.

Guvernul francez propune ca producția franco-germană de cărbune și oțel să fie plasată sub o Înalță Autoritate comună, în cadrul unei organizații deschise și altor state europene. Punerea în comun a producțiilor de cărbune și oțel va asigura imediat stabilirea unor baze comune de dezvoltare economică, un prim pas către realizarea unei federații europene și va schimba destinele acelor regiuni care s-au dedicat în trecut fabricării muniției de război, dar care au fost, în același timp, cele mai constante victime ale conflictelor.

Solidaritatea de producție astfel stabilită va demonstra că orice război între Franța și Germania devine nu numai inimaginabil, ci și imposibil din punct de vedere material. Înființarea acestei unități de producție puternice, deschisă tuturor țărilor care doresc să colaboreze, va pune bazele reale ale unificării economice, angajându-se să le furnizeze tuturor țărilor membre elementele principale ale producției industriale, în condiții egale.

Această producție va fi oferită lumii întregi, fără diferențieri sau excepții, pentru a contribui la creșterea nivelului de trai și pentru a promova realizările pașnice. Cu mijloace suplimentare, Europa va putea să ducă mai departe realizarea uneia dintre misiunile sale esențiale: dezvoltarea continentului african.

În acest mod se va realiza, simplu și rapid, acea fuziune a intereselor care este indispensabilă pentru crearea unui sistem economic comun; aceasta ar putea fi piatra de temelie a unei comunități mai largi și mai complexe reunind țări aflate multă vreme în conflicte sângeroase. Prin punerea în comun a producției de bază și prin instituirea unei Înalte Autorități, ale cărei decizii vor reuni Franța, Germania și alte state membre, această propunere va conduce la stabilirea primelor baze concrete ale unei federații europene, indispensabilă pentru menținerea păcii.

Pentru a promova realizarea obiectivelor astfel definite, guvernul francez este pregătit să inițieze negocieri pornind de la următoarele considerente.

Sarcina pe care o va avea de îndeplinit Înalta Autoritate comună va fi de a asigura, în cel mai scurt timp posibil, modernizarea producției și îmbunătățirea calității acesteia; furnizarea în condiții egale a cărbunelui și oțelului pentru piețele din Franța și Germania, precum și pentru piețele din alte țări membre; dezvoltarea în comun a exporturilor către alte state; egalizarea și îmbunătățirea nivelului de trai al muncitorilor din aceste ramuri industriale.

Pentru a îndeplini aceste obiective, pornind de la condițiile de producție diferite din statele membre, propunem să se instituie o serie de măsuri cu caracter tranzitoriu, cum ar fi aplicarea unui plan de producție și investiții, stabilirea unui mecanism compensatoriu pentru egalizarea prețurilor și crearea unui fond de restructurare care să faciliteze raționalizarea producției. Circulația cărbunelui și a oțelului între statele membre va fi imediat scutită de toate taxele vamale și nu va fi afectată de ratele de transport diferențiate. Se vor crea treptat condiții care vor permite o distribuție cât mai rațională a producției, la cel mai înalt nivel de productivitate.

Spre deosebire de cartelurile internaționale, care au tendința de a impune practici restrictive asupra distribuției și exploatarei piețelor naționale și de a menține profituri mari, această organizație va asigura fuziunea piețelor și extinderea producției.

Principiile și acțiunile esențiale definite mai sus vor face obiectul unui tratat semnat între state și înaintat spre ratificare parlamentelor din fiecare țară. Negocierile necesare pentru stabilirea detaliilor legate de aplicarea acestor prevederi se vor desfășura cu ajutorul unui arbitru numit de comun acord. Acesta va avea sarcina de a se asigura că acordurile convenite

corespund principiilor enunțate și, în cazul în care se ajunge la un impas, va decide ce soluție urmează să fie adoptată.

Înalta Autoritate comună care se ocupă de administrarea întregului sistem va fi alcătuită din personalități independente numite de guverne, respectându-se principiul reprezentării egale. Guvernele vor alege de comun acord un președinte. Deciziile Autorității se vor aplica în Franța, Germania și în celelalte țări membre. În cazul în care deciziile autorității vor fi contestate, se vor lua măsuri de la caz la caz.

Un reprezentant al Organizației Națiunilor Unite va fi acreditat pe lângă Autoritate și va întocmi un raport public pentru ONU de două ori pe an, pentru a face un bilanț al activității noii organizații, în special în ceea ce privește respectarea obiectivelor acesteia.

Instituirea Înaltei Autorități nu va prejudicia în niciun fel regimul de proprietate asupra întreprinderilor. În exercitarea funcțiilor sale, Înalta Autoritate comună va lua în considerare puterea conferită de Autoritatea Internațională a Ruhrului și obligațiile de orice natură impuse Germaniei, atâta timp cât acestea rămân în vigoare.

Declarația de mai sus reprezintă o ofertă către celelalte state din Europa occidentală, care conține o propunere concretă, relativă la un domeniu concret, de la care se putea construi treptat „solidaritatea de fapt” între europeni. Țările scandinave nu au fost la început entuziaste în legătură cu tot proiectul supranaționalist; o parte din țările din centrul Europei și țările din Europa de Est se aflau dincolo de „Cortina de Fier”;¹¹ Regatul Unit respingea în mod tradițional orice structură suprastatală care i-ar fi atins suveranitatea. Proiectul a cuprins astfel, în afară de Franța și Germania, numai Belgia, Luxemburg, Țările de Jos și Italia.¹²

Probabil că ne e dificil să ne punem în locul celor doi oameni de stat, Jean Monnet și Robert Schuman, principalii arhitecți ai proiectului¹³ de la distanța de peste peste șaiszeci de ani la care ne aflăm. Mulți dintre noi luăm lucrurile ca atare, din starea în care erau cu puțin înainte sau după căderea comunismului în România. Multă vreme am trăit știind mai mult sau mai puțin despre existența blocului vestic, din care eram excluși, și jinduind la el. Și mai probabil, luați de valul realităților prezente, ne uităm pieziș la creația europeană, în care acum suntem incluși, căreia îi atribuim și bune, și rele. Indiferent dacă avem înclinația de a vedea în Uniunea Europeană forța necesară și salvatoare care ne ține cât de cât „pe drumul cel bun” (ale cărui poteci ne sunt mai mult sau mai puțin clar trasate în minte) sau colosul care „ne strivește independența” și ne dictează politici în interes propriu, este un fapt că ne raportăm în întregime existența la valorile promovate de „Europa”. Ne judecăm reciproc politicile, acțiunile, atitudinile și mentalitatea după cât de „europene” sunt. Să nu scăpăm din vedere că în alte părți ale continentului, se dezbate în spațiul public dacă nu cumva existența Uniunii Europene reprezintă mai degrabă o problemă, și nu o soluție.¹⁴

Ce înseamnă însă „Europa” și a fi european? Cum s-a ajuns la construcția actuală și încotro se îndreaptă ea? Nu dețin un răspuns tranșant și definitiv. E o chestiune de proces, cu multe fațete, care presupune o raportare și o ajustare permanentă din partea noastră. Numai punctul de pornire e cert, și de acolo vom pleca, de la ce am reținut din cele de mai sus, și anume că întregul proiect european a fost inițiat de două state, Franța și Germania.

¹¹ Pe scurt despre sensul expresiei „Cortina de Fier” la http://ro.wikipedia.org/wiki/Cortina_de_fier.

¹² D. Dinan, *Ever Closer Union*, ed. a II-a, Ed. Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 17-24.

¹³ Mai multe despre toți oamenii de stat care au participat la construcția Europei, despre contribuțiile lor individuale și rolul pe care l-au avut, la http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_ro.htm.

¹⁴ D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: text and materials*, ed. a III-a, Cambridge University Press, 2014, Kindle Location 8878.

1.2.2.1 Paris. Roma (CECO, Euratom, CEE)

Pe baza planului stabilit de comun acord, Franța și Germania, împreună cu Țările de Jos, Belgia, Luxemburg și Italia au semnat la Paris la 18 aprilie 1951, **Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO)**, care a intrat în vigoare la 23 iulie 1952.

Tratatul CECO, prin care o parte din suveranitatea statelor membre cu privire la gestionarea celor două industrii a fost transferată unei Înalte Autorități pentru o perioadă de 50 de ani, a instituit o piață comună pentru cărbune și oțel prin interzicerea taxelor la import și export și a măsurilor cu efect echivalent, precum și a restricțiilor cantitative asupra circulației acestor produse, prin interzicerea măsurilor care duc la discriminarea între producători, între cumpărători sau între consumatori. Practicile restrictive sau ajutoarele de stat erau, de asemenea, interzise.

Tabelul 1: Fișa Tratatului CECO

Data și locul semnării	18 aprilie 1951, Paris
Data intrării în vigoare	23 iulie 1952
Durată	50 ani – expirat în 2002, când patrimoniul activ și pasiv a fost transferat Comunității Europene
State membre	Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos, Luxemburg
Obiect	colaborare economică sectorială: piață comună pentru cărbune și oțel
Obiectiv	monitorizarea materiilor prime pentru industria de război; mai mare putere economică împreună decât individual; obținerea independenței față de ajutorul economic din partea SUA
Instituții supranaționale	Înalta Autoritate Adunarea Comună Consiliul Special de Miniștri Curtea de Justiție
Importanță	prima construcție cu elemente supranaționale (competența de a decide anumite aspecte legate de gestionarea sectorului cărbunelui și oțelului nu mai aparține statelor semnatare, ci unor instituții supranaționale); instituții supranaționale independente cu putere de decizie
Personalitate juridică	da

Particularitățile instituțiilor supranaționale erau următoarele:

- *Înalta Autoritate* era compusă din 9 persoane, numite de cele șase state membre fondatoare, dar care acționau cu completă independență, în interesul general al Comunității. Reprezenta principala instituție cu puteri decizionale atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele juridice care activau în cele două industrii și avea responsabilitatea de a implementa obiectivele Tratatului prin dezvoltarea unei politici comune de export, îmbunătățirea condițiilor de muncă în cele două sectoare, furnizarea produselor în condiții egale; adopta decizii obligatorii cu majoritate de voturi, ceea ce o transforma într-o autoritate supranațională. Era asistată de un Comitet consultativ alcătuit din reprezentanți ai producătorilor, lucrătorilor, consumatorilor și distribuitorilor;
- *Adunarea Comună* cuprindea 78 de delegați în total, desemnați o dată pe an din rândul parlamentarilor naționali, care se întruneau o dată pe an în mod obișnuit, cu competențe de supraveghere a activității Înaltei Autorități și a căror putere reală consta în posibilitatea de cenzurare a acesteia, ceea ce determina demisia în bloc;
- *Consiliul Special de Miniștri* număra câte un membru al fiecărui guvern și avea rolul principal de a supraveghea activitatea Înaltei Autorități și a o armoniza cu activitatea guvernelor naționale în sectorul economic acoperit de Tratat;

▪ *Curtea de Justiție* era alcătuită din 7 judecători, cu sarcina de a asigura respectarea legii în aplicarea și interpretarea dispozițiilor Tratatului; statele membre, Consiliul, și în condiții restrânse, persoanele juridice afectate de măsurile luate puteau ataca anumite tipuri de acte emise de Înalta Autoritate pe calea unor acțiuni directe pe rolul Curții.

Deși așezarea fundației pentru reconcilierea și colaborarea europeană a reprezentat un pas semnificativ, Tratatul CECO și sistemul creat de acesta contribuiau prea puțin la rezolvarea problemei includerii Germaniei în sistemul vestic de apărare.¹⁵ Nu exista un consens în legătură cu cadrul în care avea să fie organizată reînarmarea Germaniei. Proiecte comune îndrăznețe, începute tot în anii '50, precum Comunitatea Europeană a Apărării (structură similară CECO, dar în domeniul apărării, prin care se evita integrarea Germaniei în NATO) și Comunitatea Politică Europeană (plan pentru o integrare europeană la nivel politic) au fost până la urmă abandonate.

În contextul politic complicat al anilor '50, țările Benelux¹⁶ au propus în 1955 înființarea și dezvoltarea unei piețe comune, incluzând și energia și transporturile, având în vedere fragilitatea situației energetice a Europei occidentale, demonstrată de conflictul privind canalul Suez din 1956. Pe baza proiectului întocmit de comitetul prezidat de ministrul de externe belgian Paul-Henri Spaak, două noi tratate au fost elaborate.

Tratatele, încheiate pe o durată nedeterminată, au fost semnate la Roma („**tratatele de la Roma**”) la 25 martie 1957 și au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958.

Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (CEEA sau Euratom) avea ca obiectiv crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea industriei nucleare, dar exclusiv în scopuri pașnice, nu militare. Acest obiectiv nu se putea realiza decât prin punerea în comun a resurselor, din cauza costurilor mari care nu ar fi putut fi suportate individual. Astfel, au fost instituite politici comune pentru promovarea cercetării, crearea de standarde uniforme de siguranță pentru protecția sănătății lucrătorilor și a publicului în general, investiții, furnizarea de materiale nucleare în mod egal, instituirea de garanții că materialele nucleare pentru uz civil nu sunt redirecționate către scopuri militare, și alte acțiuni pentru crearea unei piețe comune în acest domeniu. Din punct de vedere structural, Tratatul CEEA introducea o structură similară CECO în sectorul energiei nucleare.

Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (CEE) își propunea „ca misiune, prin instituirea unei *piețe comune* și prin *apropierea treptată a politicilor economice ale statelor membre*, să promoveze în întreaga Comunitate o dezvoltare armonioasă a activităților economice, o creștere durabilă și echilibrată, o stabilitate crescândă, o creștere accelerată a nivelului de trai și relații mai strânse între statele pe care le reunește”.¹⁷ Tratatul *acoperă diverse sectoare economice de activitate*, în afară de cele aflate sub incidența Tratatului CECO și a Tratatului Euratom.

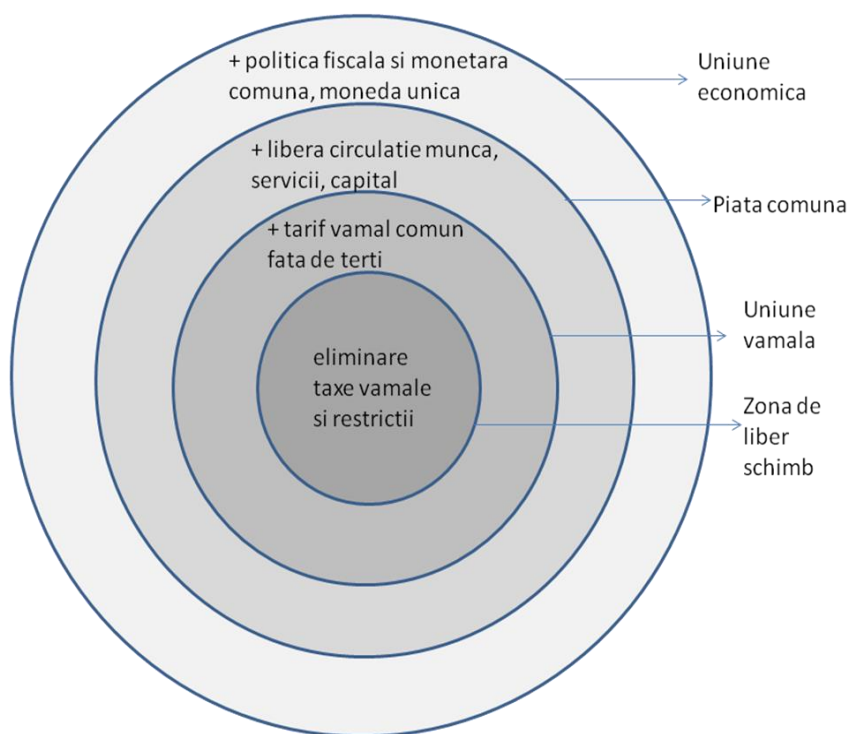
Mai înainte de a reflecta asupra obiectivelor CEE, studiați schema de mai jos,¹⁸ care explică diversele stadii de integrare economică la care se poate angaja un grup de state:

¹⁵ D. Wyatt, A. Dashwood ș.a., *European Union Law*, ed. a VI-a, Hart, 2011, p. 5.

¹⁶ Belgia, Țările de Jos (Nederland) și Luxemburg încheiaseră în 1944 o uniune vamală între ele, care a evoluat ulterior într-o uniune economică. Termenul se folosește astăzi și pentru a desemna zona geografică a celor trei țări.

¹⁷ Art. 2 din TCEE.

¹⁸ Schema a fost inspirată de textul lui D. Swann, *The Economics of the Common Market*, Penguin, ed. 7, p. 11-12.



Piața comună urma să fie instituită treptat, în decursul unei perioade de tranziție de doisprezece ani, împărțită în trei etape, de patru ani fiecare, a căror durată putea fi modificată conform unor condiții și proceduri prevăzute în Tratat. Pentru fiecare etapă, era prevăzut un ansamblu de acțiuni care trebuiau întreprinse și realizate simultan. Trecerea de la o etapă la alta era condiționată de constatarea că principalele obiective stabilite în mod expres pentru fiecare etapă au fost efectiv atinse și angajamentele respectate.¹⁹

Esența noțiunii de piață comună este, așa cum avea să statueze Curtea de Justiție,

„eliminarea tuturor obstacolelor aflate în calea comerțului intracomunitar în scopul fuzionării piețelor naționale într-o piață unică, realizând condiții cât de similare posibil cu cele de pe o piață internă.”²⁰

La temelia pieței comune stau *cele patru libertăți fundamentale* (de liberă circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor pe teritoriul statelor membre) și *libera concurență*.

Crearea la scară europeană a unor condiții economice similare celor dintr-un singur stat în scopul asigurării liberei circulații a mărfurilor presupunea stabilirea unei *uniuni vamale* prin: eliminarea și interzicerea pe viitor a tuturor taxelor vamale; stabilirea unui tarif vamal comun; eliminarea și interzicerea restricțiilor cantitative la import și export între statele

Piață comună a CEE (condiții de piață ca în interiorul unui singur stat)

1. Liberă circulație a mărfurilor, lucrătorilor, serviciilor, capitalurilor
2. Tarif vamal comun față de țări terțe
3. Apropiere a politicilor economice ale statelor membre
4. Politică comună în comerțul cu state terțe
5. Politică comună în agricultură
6. Politică comună în transporturi
7. Reguli comune pentru asigurarea liberei concurențe

¹⁹ Art. 8 din TCEE.

²⁰ Hotărârea Schul, 15/81, EU:C:1982:135.

membre; și nediscriminarea fiscală.

E ușor de înțeles de ce sunt necesare eliminarea taxelor vamale între state care doresc să încurajeze liberul schimb de mărfuri și stabilirea unui singur tarif cu țări din afara clubului. Ultimele două noțiuni însă provoacă de multe ori la prima citire încruntări și clipiri, de aceea voi include aici câte un exemplu care să permită înțelegerea de moment. Legea națională prin care ar fi impuse condiții speciale de împachetare și etichetare numai pentru mărfurile de import sau care ar fi mai dificil de îndeplinit decât cele prevăzute pentru produsele interne poate constitui un obstacol în calea liberului comerț, pentru că face mai dificil importul și favorizează astfel producția internă, constituind o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative la import. Taxa auto de primă înmatriculare sau de poluare sau de mediu sau cum se va mai numi ea în viitor constituie un impozit intern perceput de stat, care trebuie să respecte regulile de nediscriminare fiscală din Tratat (cea impusă pentru vehiculele de import să nu fie mai mare decât cea impusă pentru vehiculele similare aflate pe piața internă și să nu fie de natură să protejeze indirect alte sectoare de producție).

Pe lângă uniunea vamală, atingerea obiectivelor propuse urma să aibă loc și prin intermediul unor *politici comune* în domeniul comerțului cu țări terțe (care vine în completarea uniunii vamale), în domeniul agriculturii și transportului,²¹ precum și prin armonizarea, în anumite condiții, a legislației statelor membre în cazurile în care aceasta ar contribui la buna funcționare a pieței comune.

Câteva explicații legate de integrarea economică, utile și pentru viitor, sunt necesare aici. Să ne gândim care sunt **metodele prin care se poate realiza integrarea economică**.

În primul rând, **metoda negativă** presupune că au fost introduse în tratatele constitutive ale CEE norme care conțin obligații negative pentru statele membre, de exemplu: între statele membre *sunt interzise* restricțiile cantitative la import și export; *se interzice* orice discriminare cu privire la cetățenie sau naționalitate; libera circulație implică *eliminarea* oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă. Statele membre se obligă, deci, să își revizuiască întregul cadru legislativ și practicile administrative în acest sens.

Comisia și Curtea de Justiție veghează la respectarea acestei obligații. Comisia poate introduce împotriva unui stat membru, în cazul în care observă că acesta adoptă sau păstrează norme naționale care constituie un obstacol în calea liberei circulații, o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor asupra căreia se va pronunța Curtea de Justiție. În această procedură, au loc negocieri în faza prejudiciară și se ajunge de regulă la un compromis de vreun fel, așa încât de multe ori Curtea nu mai ajunge să se pronunțe. Legea este modificată sau abrogată; de multe ori apare peste puțin timp într-o altă formă, exprimată poate în termeni ușor diferiți, în continuare discriminatorie, și jocul se reia de la capăt.

Aceeași problemă se poate ridica și în cadrul procesual creat de, să zicem, o persoană juridică de drept străin pe care existența normei naționale discriminatorii o împiedică să efectueze comerț în statul membru respectiv în condiții egale cu persoanele juridice înființate în statul respectiv, sau îi creează prejudicii. Persoana juridică pornește întotdeauna în

Integrare pozitivă = armonizarea legilor și practicilor administrative naționale când diferențele dintre ele constituie obstacole în calea realizării obiectivelor tratatelor
Integrare negativă = eliminarea legilor și practicilor administrative naționale contrare tratatelor

²¹ Agricultură și transportul au necesitat reguli separate din cauza intervenționismului statal pronunțat în aceste două domenii.

cadrul procesual intern - dă în judecată statul în fața instanței competente naționale și își întemeiază acțiunea pe motivul că legea care i-a fost aplicată încalcă libera circulație a persoanelor consacrată de Tratat. În consecință, susține ea, legea în baza căreia i-a fost aplicată amenda sau a cărei aplicare i-a creat un prejudiciu nu este legală prin raportare la Tratat, prin urmare, consecințele negative asupra situației sale juridice trebuie îndepărtate. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție dezvoltată în timp, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii Europene, instanța sesizată cu acest tip de litigiu este obligată ca, în drept, să dea efect normelor europene în detrimentul celor interne contrare, folosind anumite tehnici despre care vom vorbi mai târziu. Dacă în drept și în fapt, pe baza probelor administrate, petentul are dreptate, legiuitorul și executivul vor fi obligați să modifice sau să abroge legea respectivă. Desigur, cu un petent nu se face primăvară, ci este nevoie de soluții unitare pronunțate la nivelul tuturor instanțelor din statul respectiv, ceea ce uneori nu se poate obține decât prin folosirea tuturor mecanismelor de unificare a practicii judiciare pe care le posedă un sistem național de drept.

În concluzie, datorită obligațiilor asumate prin tratat și a existenței mecanismelor de monitorizare a îndeplinirii acestor obligații, fiecare stat membru este motivat în principiu să elimine obstacolele legislative și administrative existente în calea realizării obiectivelor tratatelor și să nu introducă obstacole noi.

În al doilea rând, **metoda pozitivă** completează metoda negativă de integrare economică.

Interguvernamentalism = cooperare internațională prin încheierea de tratate, în baza cărora suveranitatea națională este protejată prin dreptul de veto (deciziile se iau cu unanimitate de voturi a statelor membre)

Supranaționalism = cooperare internațională prin încheierea de tratate, în baza cărora parte din suveranitatea națională este transferată unor instituții internaționale (deciziile se iau cu un tip de majoritate stabilit prin tratate)

În peisajul legislativ și administrativ al unui stat care și-a asumat ca obiectiv integrare economică cu alte state, nu numai normele care impun restricții pot împiedica sau îngreuna comerțul inter- și intra-statal și libera circulație a persoanelor și a capitalului. Simpla existență a unor diferențe între mediile legislative și administrative *dintre* statele membre poate duce la crearea unui climat în care persoanele sunt descurajate să-și exercite libertățile conferite de tratate, iar comercianții nu sunt motivați să desfășoare activitate comercială în și din celelalte state.

Pentru acest tip de situații, Tratatul CEE a inclus norme care conferă competențe instituțiilor europene de a adopta măsurile necesare pentru atingerea obiectivelor specifice fiecărui domeniu, adică de a adopta legislație la nivel european în scopul „armonizării” sau „aproprierii” legislațiilor statelor membre. Vom relua această discuție mai târziu.

Desigur, explicațiile de mai sus sunt simplificate, există multe nuanțe și condiționări, dar în esență, integrarea economică în temeiul Tratatului CEE, în forma sa originară și în cele ulterioare, până în ziua de astăzi, când se numește Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), se realizează prin îmbinarea acestor metode.

Din punct de vedere instituțional, cele două noi Comunități care se alăturau CECO au fost prevăzute inițial cu un set de instituții proprii: câte o Comisie (și nu „Înaltă Autoritate”, care avea rezonanțe prea... înalte), o Adunare, un Consiliu de Miniștri și o Curte de Justiție. Pentru evitarea aglomerării instituționale însă, concomitent cu semnarea celor două tratate de la Roma, a fost semnată și o Convenție prin care se institua o singură Adunare parlamentară și o singură Curte de Justiție pentru toate cele trei Comunități.

Din anul 1967, prin Tratatul instituind un singur Consiliu și o singură Comisie a Comunităților Europene (cunoscut sub numele de **Tratatul de fuziune**), semnat în aprilie

1965, cele trei Comunități europene au avut un **set unic de instituții**, adâncindu-se astfel legăturile funcționale dintre diferitele tratate.

Spre deosebire de Tratatul CECO, unde Înalta Autoritate era cea mai puternică instituție, în schema celor două tratate de la Roma (și în special a Tratatului CEE) puterea decizională era conferită Consiliului de Miniștri, iar Comisiei îi revenea rolul de inițiator și executant al măsurilor comunitare. Acesta este un aspect foarte semnificativ, devreme ce Consiliul este instituția compusă din reprezentanți guvernamentali (care reprezintă deci interesele individuale ale statelor membre), iar metoda de vot de atunci era, în majoritatea domeniilor, cu unanimitate. Schimbarea de viziune se explică prin complexitatea climatului politic din a doua parte a decadelor '60, care a temperat entuziasmul pentru supranaționalism. Schema competențelor instituționale a tratatelor de la Roma denotă un amestec de interguvernamentalism și supranaționalism.

Tabelul 2: Fișa Tratatului CEE

Data și locul semnării	25 martie 1957, Roma
Data intrării în vigoare	1 ianuarie 1958
Durată	nelimitată
State Membre	Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos, Luxemburg
Obiect	colaborare economică generalizată, prin crearea unei piețe comune bazate pe cele 4 libertăți fundamentale, pe liberă concurență, uniune vamală și pe politici comune în anumite sectoare, cu excepția cărbunelui, oțelului, energiei atomice
Obiectiv	mai mare putere economică împreună decât individual; combaterea protecționismului economic național; obținerea independenței față de ajutorul economic din partea SUA
Instituții supranaționale	Comisia Adunarea Consiliul de Miniștri Curtea de Justiție
Importanță	o construcție de natură mixtă (interguvernamentalism și supranaționalism) instituții supranaționale independente
Personalitate juridică	da

În concluzie, la sfârșitul anilor '50, statele europene operau politic și economic în cadrul mai multor organizații, europene și mondiale, diferite una de cealaltă, *printre care*:

- Consiliul Europei, o organizație creată de 10 state în anul 1949 în scopul protejării drepturilor omului, a democrației pluraliste și a supremației dreptului, sub egida căruia a fost adoptată, printre altele, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO);
- Organizația Națiunilor Unite (ONU), o organizație internațională înființată în 1945 de 51 de state din toată lumea și dedicată menținerii păcii în lume, dezvoltării relațiilor de prietenie dintre națiuni, îmbunătățirii nivelului de trai la nivel mondial și respectării drepturilor omului;
- Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (acronim utilizat frecvent NATO, de la denumirea în limba engleză), o alianță politică și militară înființată în 1949 de state situate de ambele părți ale Atlanticului de Nord, dedicată apărării comune și menținerii securității membrilor săi;
- trei „Comunități” ale căror state semnatare erau aceleași șase state membre, concentrate asupra revitalizării economiei europene, două sectoriale și una generalizată: **Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO)**, acoperind exclusiv sectorul resurselor de cărbune și oțel, **Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA sau Euratom)**, acoperind exclusiv sectorul resurselor de energie atomică, și **Comunitatea**

Economică Europeană (CEE), acoperind un număr de sectoare economice, cu excepția celor anterioare.

Tabelul 3: Fișa Tratatelor fondatoare, comparativă

	Tratat CECO	Tratat Euratom	Tratat CEE
Data și locul semnării	1951, Paris	1957, Roma	
Data intrării în vigoare	23 iulie 1952	1 ianuarie 1958	
Durată	50 ani (expirat în 2002)	nelimitată	
State Membre	Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos, Luxemburg		
Obiect	colaborare economică sectorială: cărbune și oțel	colaborare economică sectorială: energie atomică	colaborare economică generalizată (CEE)
Obiectiv	gestionarea materiilor prime ale industriilor de război și a energiei atomice		abordare integratoare generalizată, mai multe sectoare economice
Instituții supranaționale	Înalta Autoritate Adunarea Comună Consiliul Special de Miniștri Curtea de Justiție	Comisia Adunarea Consiliul de Miniștri Curtea de Justiție	Comisia Adunarea Consiliul de Miniștri Curtea de Justiție
	(set comun de instituții din 1967)		
Importanță	primele construcții supranaționale (competența de a decide cu privire la gestionarea anumitor sectoare economice nu mai aparține statelor semnatare, ci unor instituții supranaționale); instituții independente, cu anumite puteri de decizie la nivel supranațional		
Personalitate juridică	da		

Aceste trei tratate, cărora li se spune, în retrospectivă, **tratate fondatoare**, au creat **Comunitățile europene**, embrionul Uniunii Europene de astăzi. Aspectul remarcabil în legătură cu aceste noi organizații internaționale regionale îl constituie organizarea cadrului instituțional și al competențelor conferite acestora.

Am insistat asupra tratatelor fondatoare pentru că ele sunt baza, toate tratatele ulterioare au fost adoptate spre modificare și adăugare.

Ulterior intrării în vigoare a celor trei tratate, integrarea europeană a continuat prin încheierea de noi tratate care au operat modificări asupra tratatelor existente în două direcții complementare, cu contribuția fundamentală a jurisprudenței Curții de Justiție: cea a adâncirii și extinderii obiectivelor Comunităților, până la transformarea naturii acestora și nașterea Uniunii Europene, și cea a creșterii numărului statelor membre, de la originarele șase, la douăzeci și opt în prezent.

După cum observa Joseph Weiler, transformarea Europei a avut loc în sensuri mult mai profunde decât cel geografic și cel demografic:

„Se poate susține că cea mai semnificativă schimbare în Europa, care ar justifica denumiri precum «transformare» și «metamorfoză», are în vedere faptul că raportul dintre Comunitate și statele ei membre s-a aflat într-o permanentă evoluție (...).

Juxtapunerea Comunitate/state membre este problematică. Conceptul de Comunitate, analog conceptului de Sfântă Treime, se referă simultan la unul și la mai mulți. În anumite sensuri, Comunitatea înseamnă statele membre individuale, în altele este distinctă de ele. Această dilemă inevitabilă apare în toate organizările de tip federal. Mai mult, nici noțiunea de stat individual nu este monolitică. De regulă, atunci când se vorbește despre interesele unui stat membru, se sacrifică multe nuanțe pentru a înțelege poziția exactă a aceluia stat. Interese diferite, divergente și deseori contradictorii, de ordin obiectiv sau subiectiv, sunt exprimate în mod frecvent ca interese «naționale» unitare, subiective. În spatele acestora, însă, se ascunde adesea o varietate de raporturi sociale, economice și politice, precum și diferite raporturi între stat și organizații economice private și publice.»²²

Swinging Sixties

- continuă Războiul Rece între „Vest” și „Est”; se ridică Zidul Berlinului
- invazia sovietică după „Primăvara de la Praga”
- proteste masive împotriva războiului din Vietnam
- dezastrul din Golful Porcilor: încercare eșuată de răsturnare a regimului comunist cubanez
- „Războiul de 6 zile” între Israel, și vecinii Egipt, Iordania și Siria
- „revoluția culturală” a lui Mao în China
- Muammar Gaddafi la putere în Libia
- 32 de țări africane își câștigă independența de sub colonialism
- mișcarea *hippy*; mișcarea de eliberare sexuală; mișcări pentru drepturile civile ale minorităților afro-americane și hispanice din SUA
- discursul lui Martin Luther King *I have a Dream*
- J.F. Kennedy președinte al SUA
- asasinarea lui Martin Luther King, a lui JFK și a lui Robert F. Kennedy
- pilula contraceptivă; primul transplant de inimă
- Banca Barclays deschide la Londra primul bancomat (ATM)
- este creat limbajul de programare BASIC
- Festivalul de la Woodstock; Bob Dylan; The Beatles
- Rolling Stones #1 hit: (I Can't Get No) Satisfaction
- Yuri Gagarin – primul om în spațiu
- Apollo 11 aselenizează – Neil Armstrong primul om pe Lună
- Păsările; Breakfast at Tiffany's; 2001: Odissea spațială; Sunetul muzicii;
- Marilyn Monroe

²² J. Weiler, *The Transformation of Europe*, Yale Law Journal, 1991, p. 2403-2406.

În contextul atât de bine explicat de profesorul Weiler, nu e surprinzător că anii de început au fost tumultuoși, cu tensiuni și crize politice, în care opoziția manifestată față de supranaționalism de către Franța generalului de Gaulle a dus la blocaj decizional.

Pe scurt, potrivit unor prevederi tranzitorii din Tratatul CEE, în 1965 urma să se treacă de la votul cu unanimitate în Consiliul de Miniștri (care asigura posibilitatea unui stat de a se opune adoptării unei anumite decizii), la votul cu majoritate calificată. Acesta din urmă presupune că, dacă majoritatea cerută potrivit prevederilor din Tratat este întrunită, se poate trece peste voința unui stat. Opoziția Franței de a participa în aceste condiții la procesul decizional, despre care puteți citi mai pe larg în alte lucrări,²³ s-a materializat în „Acordurile de la Luxemburg”, adică la o întoarcere *de facto* la luarea deciziilor cu unanimitate, adică la interguvernamentalism. Anii '60 și '70 s-au caracterizat, în consecință, printr-o stagnare a procesului integraționist, devreme ce votul cu unanimitate presupunea că fiecare dintre nuanțele și interesele la care se referea profesorul Weiler mai sus trebuia luat în considerare și toți membrii clubului convinși pe deplin în scopul adoptării deciziilor.

În această perioadă, Curtea de Justiție a jucat un rol extrem de important, avansând integrarea și stabilizând construcția europeană prin jurisprudența sa. Prin crearea doctrinei drepturilor fundamentale ale omului ca principii generale de drept comunitar, a doctrinei supremației dreptului comunitar față de dreptul național și prin recunoașterea efectului direct al normelor comunitare în anumite condiții, Curtea de Justiție a redus abilitatea statelor membre de a aplica selectiv dispozițiile comunitare și de a se sustrage de la îndeplinirea obligațiilor lor conform Tratatelor. Cu alte cuvinte, Curtea de Justiție a „constituționalizat” Comunitatea, transformând-o într-o entitate diferită, imposibil de părăsit.²⁴ Această afirmație va fi înțeleasă pe deplin după ce vom studia pe rând fiecare dintre conceptele enumerate.

Deocamdată reflectați asupra faptului că în perioada de criză politică și scepticism față de supranaționalism, Curtea de Justiție avea următoarea imagine despre Comunitatea Economică Europeană:

„[...] obiectivul Tratatului CEE, care este cel de a institui o piață comună a cărei funcționare îi privește în mod direct pe justițiabilii din Comunitate, presupune ca acest tratat să fie mai

”Creeping federalism”

„Pentru buna funcționare a politicilor originale, se considera că integrarea trebuia să continue, altfel întregul proiect urma probabil să stagneze, mai întâi, după care să intre în colaps. Așadar, integrarea sector după sector și procesul unificării europene au fost privite ca un proces inevitabil.

De exemplu, stabilirea unui tarif vamal comun și a unei piețe comune pentru libera circulație a mărfurilor presupune și duce la stabilizarea ratelor de schimb, pentru a asigura că factorii de producție și costurile între statele membre sunt în mare măsură egali. Acest lucru presupune, la rândul său, stabilirea unei uniuni monetare, așa încât ratele de schimb să nu se îndepărteze una de alta, iar acest lucru presupune o uniune economică completă, pentru ca valoarea diferitelor componente ale monedei unice să nu fie schimbată de politicile economice și fiscale diferite din țări diferite. Este evident, deci, că politicile fiscale trebuie să fie integrate, iar această integrare economică trebuie să fie urmată de integrare politică, pentru a se asigura un control stabil și consecvent al politicilor asupra condițiilor economice aplicabile înăuntrul Comunității.”

(N. Foster, *EU Law Directions*, Oxford University Press, 2012, p. 10, t.a.)

²³ De ex. în P. Craig, G. De Búrca, *EU Law. Text, Cases and materials*, ed. a IV-a, Oxford University Press, 2008, trad. la Ed. Hamangiu, 2009, p. 10-12.

²⁴ J. Weiler, *The Transformation of Europe*, Yale Law Journal, 1991, p. 2412.

mult decât un acord care ar da naștere numai unor obligații reciproce între statele contractante;

[...] această abordare este confirmată prin preambulul tratatului, care nu vizează numai guvernele, ci și popoarele, precum și, în mod mai concret, prin înființarea de instituții dotate cu drepturi suverane a căror exercitare afectează atât statele membre, cât și cetățenii acestora;

[...] Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora;

[...] prin urmare, independent de legislația statelor membre, dreptul comunitar nu creează numai obligații în sarcina particularilor, ci este destinat de asemenea să confere drepturi care intră în patrimoniul lor juridic;

[...] aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când acestea sunt acordate explicit prin tratat, ci și ca urmare a unor obligații pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare; [...]"

Fragmentul de mai sus aparține uneia din hotărârile istorice ale Curții de Justiție, pronunțată în anul 1963, în cauza *Van Gend en Loos*,²⁵ de un impact zguduitor asupra evoluției construcției europene, care vi se va revela pe măsură ce studiați dreptul Uniunii Europene. Înainte de a merge la capitolele despre supremația dreptului UE și efectul direct, amintiți-vă regulile de bază de drept internațional în legătură cu natura organizațiilor internaționale și încercați să comparați cu ideile care se desprind din acest citat. Se întrevede aici imaginea unei organizații internaționale clasice? Identificați ceva diferit?

Take me to the Eighties

- prima navetă spațială, Columbia, decolează în 1981
- moment istoric Gorbaciov-Reagan, detensionarea relațiilor Est-Vest
- IBM – primul computer personal
- Margaret Thatcher, prima femeie prim-ministru în Vest
- naveta spațială Challenger explodează după decolare în 1986
- dezastrul nuclear de la Cernobîl, Ucraina
- John Lennon e asasinat
- începe pandemia SIDA
- masacrul din piața Tiananmen, China
- Michael Jackson, *Thriller*
- Queen, Prince, Madonna
- Guns N'Roses, Bon Jovi, Metallica, AC/DC, Iron Maiden
- Star Wars, Indiana Jones, Top Gun
- Helmuth Duckadam, primul portar din lume care apără 4 penaltiuri consecutive – Steaua București, campioana Europei, 1986
- Meryl Streep, Robert De Niro, Arnold Schwarzenegger, Sylvester Stallone, Tom Cruise, Patrick Swayze, Richard Gere, Dustin Hoffman, Christopher Reeve, Jodie Foster, Jack Nicholson, Demi Moore
- Stephen Hawking (A Brief History of Time), Umberto Eco (Il pendolo di Foucault), Salman Rushdie (The Satanic Verses)
- 1989 – căderea Zidului Berlinului - prăbușirea regimurilor comuniste din Est

²⁵ [Hotărârea Van Gend en Loos, 26/62, EU:C:1963:1](#). Se pronunță aproximativ „Fan Hent en Loos”.

Revenind la cronologia integrării, **până la sfârșitul anilor '80, au avut loc trei extinderi din punct de vedere geografic:** de la 1 ianuarie 1973, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (de aici înainte „Regatul Unit”), Irlanda și Danemarca au devenit membri ai Comunităților, la 1 ianuarie 1981 Grecia, ieșită de curând de sub regimul militar, iar la 1 ianuarie 1986, Spania și Portugalia. Pe de o parte, creșterea numărului statelor membre de la șase la douăsprezece a reprezentat o provocare pentru Comunități, pe fondul dificultăților economice existente la nivel internațional în acea perioadă. Absorbirea noilor state membre și dezvoltarea Comunităților au fost îngreunate de inflația crescândă, creșterea ratei șomajului, înrăutățirea crizei petrolului, politicile externe diferite, mai ales față de Orientul Apropiat, de fluctuațiile în relațiile cu Statele Unite și, în interiorul Comunităților, comunicarea dificilă dintre Regatul Unit, Franța și Germania. La începutul anilor '80, procesul de legiferare era mult îngreunat de „acordurile de la Luxemburg”, Regatul Unit sub Margaret Thatcher cerea continuu rediscutarea contribuției sale la bugetul comun, pe care o considera excesivă, Groenlanda (simptomatic pentru atmosfera pesimistă dinăuntrul Comunității) și-a anunțat în 1982 ieșirea din organizație.²⁶ Pe de altă parte, extinderea clubului a dat un nou impuls dezvoltării pieței interne și a evidențiat necesitatea unei revizuirii a Tratatelor de la Roma.²⁷

Acquis communautaire [a-chi, cu accent pe chi, s e mut] (FR) = ceea ce a fost dobândit, acumulat
Cuprinde toate izvoarele de drept comunitar acumulate în timp (tratate, actele adoptate de instituțiile comunitare, jurisprudența în vigoare, pe care statele membre trebuie să le respecte.

Un alt lucru important care s-a întâmplat în această perioadă a fost primul pas către transformarea Parlamentului European într-o instituție democratică. **În anul 1979 au avut loc primele alegeri directe pentru calitatea de membru al Parlamentului European.** Informația trebuie plasată în contextul de atunci, fără a-i atribui semnificația din ziua de astăzi. Alegerile directe sunt semnificative dacă organul pentru care se țin are un rol crucial în procesul de legiferare sau de guvernare. Altfel, nu facem cu mult mai mult decât să trimitem oameni la clubul de dezbateri. Or, în 1979 Parlamentul European nu avea nici pe departe rolul de instituție co-legiuitoare pe care îl împarte astăzi cu Consiliul, ci numai un rol consultativ, în anumite domenii.

Perioada de *malaise* în dezvoltarea Comunităților s-a apropiat de sfârșit ca urmare a diverselor inițiative politice menite să aducă un suflu proaspăt în modul de abordare a integrării europene. Era nevoie de reformă instituțională, era nevoie de pus pe hârtie din nou lista cu obiectivele urmărite și obstacolele care le stăteau încă în cale.

Actul Unic European (AUE)²⁸ semnat la 12 februarie 1987, **a intrat în vigoare la 1 iulie 1987**, și-a propus să relanseze obiectivul realizării pieței comune și a stabilit un termen limită pentru aceasta, 31 decembrie 1992.

Numele provine de la ideea de unicitate, de elaborare a unui singur document care să conțină atât modificările operate asupra celor trei tratate originare, cât și titlul nou referitor la cooperarea statelor membre în domeniul politicii externe și securității. Să trecem în revistă principalele modificări.

Piață comună = piață internă
(înainte de AUE) (după AUE,
1987)

Articolul 8a, introdus de AUE în TCEE,

²⁶ Groenlanda, fostă colonie a Danemarcei, obținuse autonomia față de Danemarca în 1979.

²⁷ D. Dinan, *Ever Closer Union*, ed. a II-a, Ed. Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 81-96.

²⁸ JO L 169, 1987, p. 1.

definește „**piața internă**” (nu mai folosește „comună”) ca fiind „un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat”.

Sintagmele „piață comună” și „piață internă” au o semnificație diferită mai degrabă din punct de vedere istoric, substanțial desemnează aproape același lucru. Dacă vrem să fim foarte preciși, folosim „piață internă” și definiția aferentă dată în AUE ca să desemnăm modul și mecanismele de evoluție a pieței după 1987 și să arătăm că etapa creării uniunii vamale a fost depășită.

Între cele mai importante noutăți, ca urmare a AUE, din 1989 și-a început activitatea **Tribunalul de Primă Instanță**. În scopul degrevării Curții de Justiție, i-au fost transferate din competențele acesteia, și anume soluționarea în primă instanță (sub rezerva unui recurs în fața Curții de Justiție, limitat exclusiv la chestiuni de drept și conform condițiilor stabilite prin Statutul Curții) a anumitor categorii de acțiuni formulate de persoane fizice sau juridice.

AUE a conferit expres competențe Comunității să acționeze în **noi domenii de activitate**, față de cele originare din Tratatul CEE. Au fost adăugate noi capitole referitoare la cooperarea în domeniul politicii economice și monetare, politica socială, coeziunea economică și socială, cercetarea și dezvoltarea tehnologică și mediu.

Domeniile în care se cerea majoritate calificată (în locul unanimității) pentru adoptarea legislației au fost extinse, ceea ce, alături de introducerea unor noi competențe legislative, a dat aripi integrării.

În afara modificărilor aduse celor trei tratate economice, AUE conținea **un titlu complet nou privind cooperarea europeană în materie de politică externă**, prin care statele membre se angajau să depună eforturi comune în scopul de a formula și pune în aplicare o politică externă europeană. Astfel, statele membre se obligau să se informeze și să se consulte asupra oricăror chestiuni de politică externă de interes general; să țină cont pe deplin de pozițiile celorlalți parteneri, în adoptarea pozițiilor și măsurilor lor naționale; să facă eforturi pentru a evita orice acțiune sau poziție care le subminează eficiența ca forță unită în relațiile internaționale sau în cadrul organizațiilor internaționale. Este de remarcă lipsa oricărui element de supranaționalism în acest domeniu sensibil în care statele voiau să rămână complet suverane, reflectată de grija cu care au fost aleși termenii – nimic mai puternic decât „cooperare” și „consultare”. **Acest titlu nou din AUE este embrionul pilonului a II-lea PESC (politică externă și securitate comună)**, creat prin următorul tratat semnificativ, încheiat la Maastricht, despre care o să vorbim mai jos.

Nu în ultimul rând, AUE a consacrat în dreptul pozitiv practica informală de până atunci a întâlnirilor la nivel înalt între șefii de stat și guverne, prin **recunoașterea „Consiliului European”**.²⁹ Acesta reunește șefii de stat sau de guvern ai statelor membre și pe președintele Comisiei. Foarte pe scurt, Consiliul European stabilește direcțiile și liniile generale de acțiune.

Importanța Actului Unic European a fost evidențiată de nenumărate ori în doctrină, ca precursor al evenimentului de proporții care a fost crearea noii entități internaționale numită Uniunea Europeană.

1.2.2.2 Maastricht (crearea Uniunii Europene)

Ritmul istoriei s-a accelerat la sfârșitul anilor '80, a spus Jacques Delors, președinte al Comisiei europene între 1985 și 1994.³⁰ Comunismul s-a prăbușit și țările din centrul și estul Europei și-au început drumul dificil către economia de piață și construirea sistemelor democratice de guvernare.

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), semnat la 7 februarie 1992 la Maastricht³¹ și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993, a reprezentat „actul de naștere” al unei noi entități, care își propunea obiective adaptate noilor realități. După cum declară preambulul, cele douăsprezece state membre au decis să parcurgă **o nouă etapă în procesul de integrare europeană** care fusese început prin constituirea Comunităților Europene. Obiectivele pe care și le propuneau erau:

- promovarea unui progres economic și social echilibrat și durabil, în special prin crearea unui spațiu fără frontiere interne, prin întărirea coeziunii economice și sociale și prin *stabilirea unei uniuni economice și monetare incluzând, în perspectivă, o monedă unică*;



the nineties

- dezmembrarea Uniunii Sovietice
- genocid în Rwanda, 1994 – peste 500.000 de morți
- implozia Iugoslaviei – decada războaielor etnice pentru independență: Slovenia, Războiul croato-sârb, Bosnia, Kosovo
- reunificarea Germaniei
- Regatul Unit transferă Hong Kong către China, 1997
- Nelson Mandela, după treizeci de ani de închisoare, președinte al Africii de Sud
- președintele SUA, Bill Clinton, negociază „acordurile de la Oslo”
- Diana, prințesă de Wales, moare într-un accident de circulație în Paris, 1997
- World Wide Web inventat
- telefonul mobil devine uzual
- primul MP3 player, 1998
- CNN inventează „ciclul de știri de 24 ore”
- Global Positioning System (GPS) devine operațional
- începe Proiectul „Genomul uman”
- începe construirea Stației Spațiale Internaționale
- *Pathfinder* ajunge pe Marte
- oaia Dolly, primul mamifer clonat
- încălzirea globală devine sursă majoră de preocupare
- se deschide Tunelul de sub Canalul Mânecii, care conectează Anglia și Franța (38 km)
- Schindler's List, The Silence of the Lambs, Forrest Gump, Titanic, Pretty Woman, Seinfeld, The Simpsons, South Park
- Backstreet Boys, Britney Spears
- Sony produce PlayStation
- Harry Potter and the Philosopher's Stone (JK Rowling)

²⁹ Diferit de Consiliul de Miniștri și în afara schemei instituționale create prin Tratat, deci în afara controlului Parlamentului sau Curții la acea vreme.

³⁰ Discurs la College of Europe, Bruges, 1989.

³¹ JO C 191, 1992, p. 1. Deseori numit „Tratatul de la Maastricht”. În continuare, abreviat „TUE Maastricht”, pentru a-l diferenția de modificările ulterioare.

- afirmarea identității sale pe scena internațională, în special prin punerea în aplicare a unei *politici externe și de securitate comune*, inclusiv prin stabilirea, în perspectivă, a unei politici de apărare comune, care ar putea conduce, la momentul potrivit, la o apărare comună;
- întărirea protecției drepturilor și intereselor resortisanților statelor membre prin *instituirea unei cetățenii a Uniunii*;
- dezvoltarea unei cooperări strânse în domeniul justiției și afacerilor interne.³²

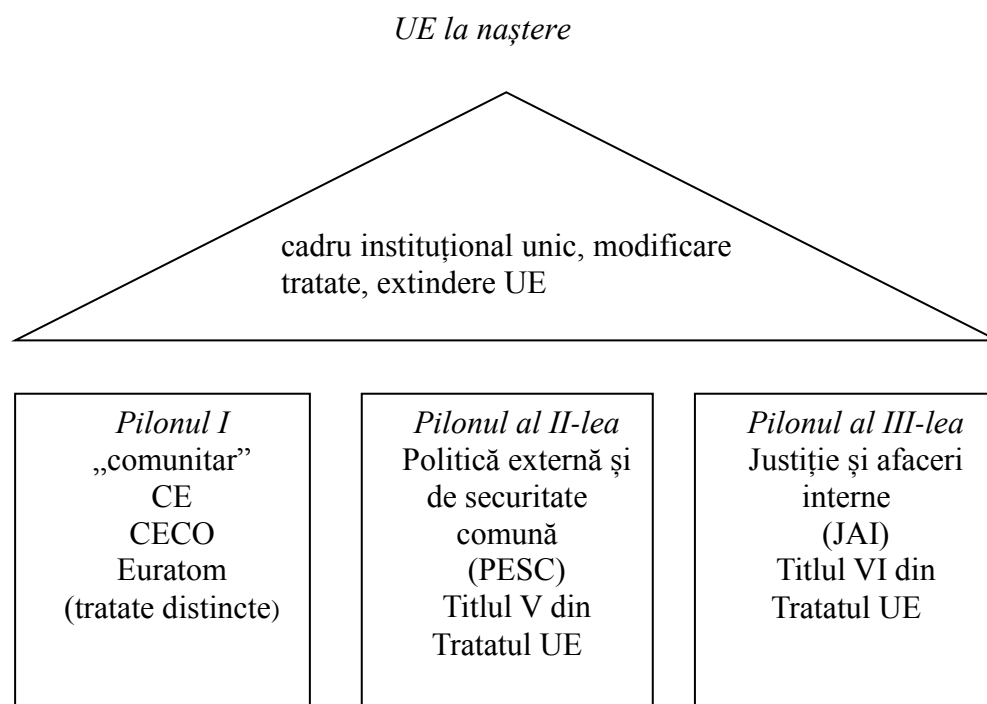
Definiția Uniunii Europene este cuprinsă în art. A (3) din TUE:

„Uniunea se întemeiază pe Comunitățile Europene, completate cu politicile și formele de cooperare instituite prin prezentul tratat.”

Așadar, noul tratat nu numai a modificat cele trei tratate constitutive ale Comunităților Economice, ci a creat o nouă structură (corespunzătoare noilor obiective), Uniunea Europeană, formată din **cele trei Comunități** (CEE, CECO și Euratom), la care au fost adăugate încă două forme de cooperare: **politica externă și de securitate comună** (PESC) și justiția și **afacerile interne** (JAI).

Pentru înțelegerea noii structuri, s-a folosit deseori (încă din timpul negocierilor) analogia cu fațada unui templu grecesc, formată din trei piloni uniți de un fronton.

„**Frontonul**” este reprezentat de cadrul instituțional unic care asigură coerența și continuitatea acțiunilor întreprinse în vederea atingerii obiectivelor propuse, prin respectarea și dezvoltarea *acquis*-ului comunitar. Acest cadru era format din Parlamentul European, Consiliu, Comisie, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi. Orientările politice generale ale Uniunii urmau să fie definite de către Consiliul European (șefii de stat sau guvern, plus președintele Comisiei), recunoscut pentru prima oară ca *instituție* prin acest Tratat. De asemenea, comune celor trei piloni au fost și mecanismele pentru modificarea dispozițiilor care îi reglementează și pentru extinderea Uniunii.³³



³² Art. B din TUE Maastricht. Spre deosebire de cele trei tratate originare, TUE Maastricht a fost numerotat folosindu-se litere, nu cifre.

³³ Art. N și O din TUE Maastricht.

Pilonul I era cel economic, reprezentat de cele trei Comunități deja existente. Aceasta nu a însemnat că prin TUE au fost unite dispozițiile Tratatelor CEE, CECO și Euratom într-un singur tratat. Titlurile II, III și IV din TUE au adus noi modificări celor trei tratate, care au rămas în vigoare în continuare, ca instrumente distincte.

Modificările au vizat în marea lor majoritate **Comunitatea Economică Europeană, al cărei nume a fost schimbat în Comunitatea Europeană (CE)**. Așadar, diferența dintre „Comunitatea Economică Europeană” și „Comunitatea Europeană” este una terminologic-istorică.

Din punct de vedere instituțional, cea mai importantă modificare a fost introducerea unei **noi proceduri legislative, așa-numita codecizie**, prin care a crescut rolul Parlamentului în procesul legislativ, și deci în cadrul instituțiilor comunitare, ca instituție co-legiuitoare alături de Consiliu. De asemenea, a fost stabilită **o agendă de atingere a uniunii economice și monetare**, a cărei etapă finală (a treia) presupunea introducerea unei monede unice, cel mai târziu la 1 ianuarie 1999.

A fost introdus un nou capitol prin care s-a instituit **„cetățenia Uniunii”**, bazată pe cetățenia națională, și complementară acesteia.

Din punct de vedere substanțial, au fost **extinse domeniile existente de activitate comunitară și au fost incluse altele noi**, precum cultura, sănătatea, protecția consumatorilor, rețelele transeuropene în sectoarele infrastructurii de transport, telecomunicații și în domeniul energiei, industria, coeziunea economică și socială, creșterea și dezvoltarea tehnologică, mediul.

Pilonul al II-lea era reprezentat de **cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate comună (PESC)**, al cărei embrion fusese introdus prin AUE, după cum am arătat mai sus, cu precizarea că acoperă aspectele politice ale acestui domeniu (consolidarea securității Uniunii și a statelor sale membre, menținerea păcii și întărirea securității internaționale). Aspectul comercial – relațiile economice ale Comunității cu țări terțe și alte organizații, inclusiv ajutor economic – era deja acoperit de TCE.

Astfel, statele membre se obligau să se informeze reciproc și să se pună de acord în cadrul Consiliului asupra tuturor problemelor de politică externă și de securitate care prezentau un interes general, iar, dacă era cazul, Consiliul avea competența să adopte o „poziție comună”. Pe baza orientărilor generale ale Consiliului European, Consiliul putea hotărî că o chestiune face obiectul unei „acțiuni comune” și avea competența să definească domeniul de aplicare, obiectivele generale și particulare ale acțiunii, precum și mijloacele, procedurile, condițiile, durata necesare punerii ei în aplicare. La adoptarea acțiunii comune și în orice stadiu al desfășurării sale, Consiliul stabilea problemele pentru care deciziile trebuiau luate cu majoritate calificată (în acest caz 8 din 12 state membre de la acea dată). Majoritatea calificată era prevăzută numai pentru aspectele procedurale, în rest se aplica unanimitatea.³⁴

Titlul referitor la PESC prevedea și stabilirea în perspectivă a unei politici de apărare comune, care putea conduce, la momentul potrivit, la o apărare comună, fără a se aduce atingere obligațiilor care decurgeau pentru unele dintre statele membre din alte tratate internaționale în domeniu, precum Tratatul Atlanticului de Nord.

Pilonul al III-lea era reprezentat de **cooperarea în domeniile justiției și afacerilor interne (JAI)**, și anume: politica de azil; trecerea frontierelor externe ale statelor membre de către persoane și exercitarea controlului asupra acestei treceri; politica de imigrare și politica față de resortisanții țărilor terțe; lupta împotriva fraudei de dimensiuni

³⁴ Art. J. 8 (2) din TUE Maastricht.

internaționale; cooperarea judiciară în domeniul civil; cooperarea judiciară în domeniul penal; cooperarea vamală; cooperarea polițienească în vederea prevenirii și a luptei împotriva terorismului, traficului ilegal de droguri și a altor forme grave de criminalitate internațională, inclusiv, organizarea la nivelul Uniunii a unui sistem de schimburi de informații în cadrul unui Birou European de Poliție (Europol).³⁵

Ca și în cadrul pilonului al II-lea, competența decizională aparținea Consiliului, care putea adopta pe bază de unanimitate „poziții comune” și „acțiuni comune” (și cu majoritate calificată în chestiuni procedurale), în măsura în care obiectivele Uniunii puteau fi mai bine atinse printr-o acțiune comună decât de statele membre acționând izolat, datorită dimensiunilor sau efectelor acțiunii preconizate. În plus, Consiliul putea să elaboreze convenții a căror adoptare urma să o recomande statelor membre, în conformitate cu normele lor constituționale. Un Comitet de coordonare format din înalți funcționari (denumit în mod obișnuit „Comitetul K. 4”, după numărul articolului care îl instituie) a fost înființat, cu rolul de a formula avize și de a pregăti lucrările Consiliului în domeniu.

Noua structură europeană instituită prin Tratatul de la Maastricht era un hibrid care cuprindea mare parte din aspectele guvernării, cele economice și cele politice.³⁶ Primul „pilon”, cel economic, reglementat de vechile tratate cu modificările aduse prin TUE, grupa domeniile de activitate în legătură cu care statele membre au căzut de acord să cedeze din suveranitate și să accepte luarea deciziilor și adoptarea legislației la nivel supranațional. Prin contrast, cei doi „piloni” adăugați de TUE grupau sferele de activitate în care statele membre ezită să cedeze din suveranitate:

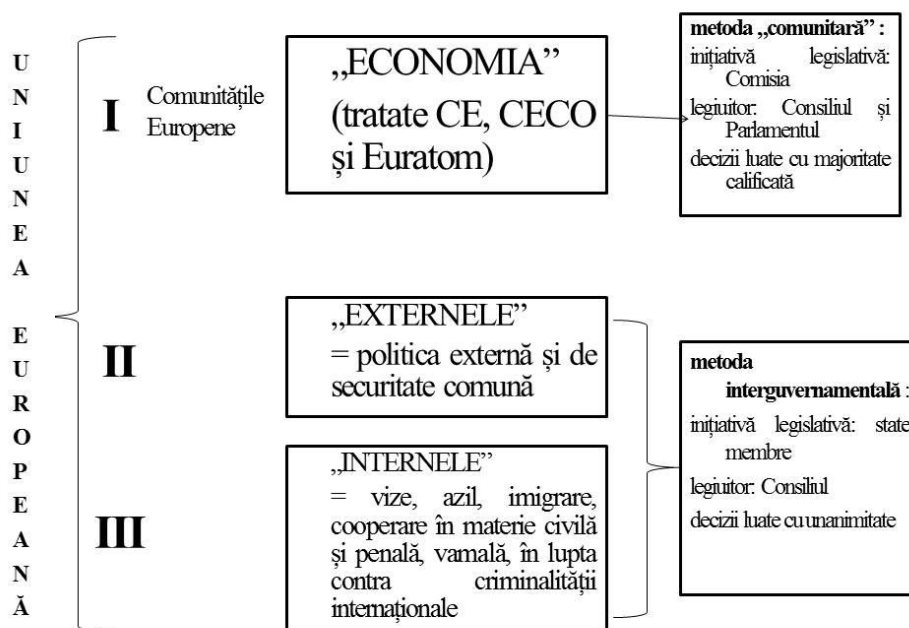
„Este important să înțelegem încă de la început rațiunile care au stat la baza structurii pe trei piloni. Cel mai important factor a fost dorința statelor membre de a defini niște mecanisme care să le permită cooperarea în domeniile Politicii Externe și de Securitate Comună și al Justiției și Afacerilor Interne. Planificarea unor întruniri *ad-hoc* pentru discutarea acestor probleme este greoaie, consumă timp și impune „costuri tranzacționale” ridicate, mai ales că numărul jucătorilor este în creștere.

Statele membre nu erau însă dispuse să supună aceste domenii metodelor decizionale obișnuite, caracterizate de supranaționalism, care se aplicau pilonului comunitar, asumându-și toate consecințele privitoare la rolul central al Comisiei și Curții de Justiție. Aceasta se datora în principal faptului că al doilea și al treilea pilon priveau domenii importante și sensibile ale politicii, considerate până la acel moment ca reprezentând nucleul suveranității naționale. Prin urmare, statele membre au imaginat o structură decizională înclinată spre interguvernamentalism, care să le permită să păstreze frâiele puterii în mâinile lor, în timp ce rolul instituțiilor comunitare era fie inexistent, fie mult redus, în comparație cu pilonul comunitar.”³⁷

³⁵ Art. K.1 din TUE Maastricht.

³⁶ Susținător al variantei unei singure structuri, Jacques Delors a numit structura cu trei piloni „schizofrenie organizată”, în timpul unui discurs în fața Parlamentului European, în noiembrie 1991.

³⁷ P. Craig, G. De Búrca, *EU Law. Text, Cases and materials*, ed. a IV-a, OUP, 2008, trad. la Ed. Hamangiu, 2009, p. 19.



9

În 1995, încă trei state s-au alăturat organizației – Austria, Finlanda și Suedia – în cadrul celei de-a patra extinderi, ridicând numărul statelor membre la cincisprezece.³⁸

1.2.2.3 Amsterdam (modificare tratate)

Tratatul de la Maastricht nu a cunoscut un proces ușor de ratificare și nici nu a determinat o reacție universală de entuziasm. Contextul și motivele sunt complicate, iar expunerea lor excede obiectivelor noastre.

În urma conferinței interguvernamentale care și-a încheiat lucrările în iunie 1997, în luna octombrie a aceluiași an a fost încheiat **Tratatul de la Amsterdam (TA)**, care a intrat în vigoare la 1 mai 1999.³⁹ Problema cea mai importantă, cea a reformei instituționale în vederea preconizatei extinderi către est, a fost amânată.

Din punct de vedere al formei, Tratatul CE, CECO și Euratom, inclusiv anexele și protocoalele acestora, au fost modificate în vederea eliminării dispozițiilor caduce. Mai mult, tot în scopul simplificării, **articolele, titlurile și secțiunile TUE și ale TCE au fost renumerotate** conform unor tabele de echivalență prevăzute într-o anexă la TA, parte integrantă din acesta. Renumerotarea a creat în practică multă vreme un mare grad de confuzie (în citirea hotărârilor Curții, de exemplu, data pronunțării hotărârii e crucială pentru a determina conținutul corect al articolelor la care se face referire).⁴⁰ Nu e cazul să încercați să o rețineți: tratatul de la Lisabona a operat o nouă renumerotare. Dacă textul articolului de tratat citat într-o hotărâre nu corespunde cu textul din tratat, uitați-vă la data hotărârii și amintiți-vă că au fost operate două renumerotări între timp. Nu e motiv de panică, poate de iritare ușoară numai – textele importante pentru pronunțarea hotărârii sunt indicate de către Curte în partea intitulată „dispoziții comunitare/de dreptul Uniunii relevante” (mai multe despre structura unei hotărâri a CJUE în **Error! Reference source not found.**).

³⁸ Norvegienii au respins pentru a doua oară la referendum aderarea la UE.

³⁹ JO C 340, 1997, p. 1.

⁴⁰ De exemplu, art. 59 din TCE *post TA* se referă la circulația capitalurilor provenind din țări terțe, pe când art. 59 din TCE *ante TA* se referă la libertatea de a presta servicii.

Din punct de vedere substanțial, spre deosebire de Tratatul de la Maastricht care, pe lângă modificările operate asupra vechilor tratate, a și schimbat total structura organizației, constituind o nouă entitate prin introducerea celor două forme de cooperare, TA a menținut noua structură a Uniunii Europene, aducând diverse modificări celor trei piloni. Astfel, TA a amendat atât TUE, cât și cele trei tratate originare.

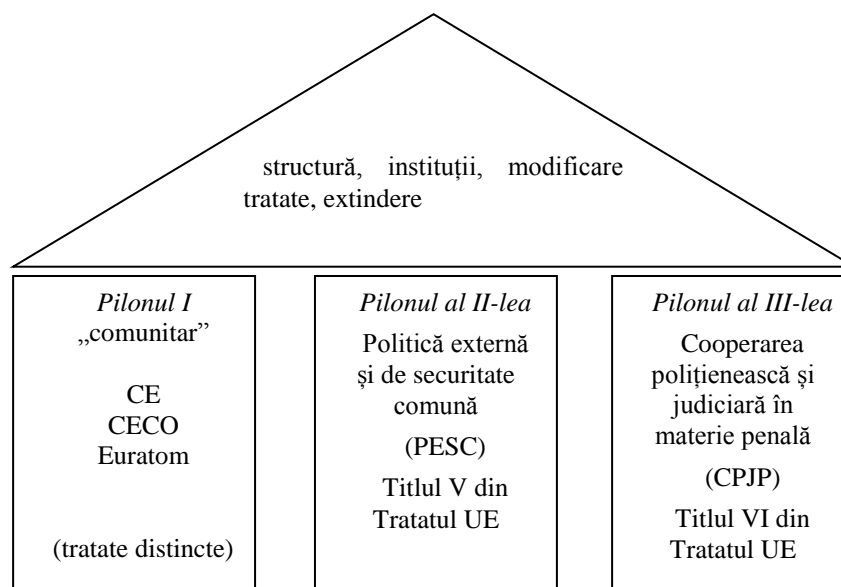
Ca răspuns, printre altele, la criticile aduse răspunsului ineficace al UE la criza din fosta Iugoslavie, **un număr de amendamente au fost aduse pilonului al II-lea (PESC).**

În vreme ce președinția Consiliului reprezenta în continuare Uniunea în problemele referitoare la politica externă și de securitate comună, TA a creat funcția de Înalt reprezentant pentru politica externă și de securitate comună, care era îndeplinită de secretarul general al Consiliului. Rolul acestuia era să sprijine Consiliul, „contribuind în special la formularea, elaborarea și punerea în aplicare a deciziilor politice și, dacă este cazul, acționând în numele Consiliului și la cererea președinției, prin organizarea dialogului politic cu terții”.⁴¹

TA a adăugat mijloace noi prin care obiectivele comune urmau a fi duse la îndeplinire: în afară de pozițiile comune și acțiunile comune, este prevăzută stabilirea de strategii comune. Statele membre erau încurajate să-și consolideze cooperarea sistematică privind orientarea politicii lor externe. Fiecare dintre articolele care reglementează aceste mijloace încearcă o mai bună clarificare conceptuală.

Cele mai importante modificări aduse TUE prin TA sunt însă cele legate de sfera pilonului al III-lea (JAI). Competențele referitoare la vize, azil, imigrare și la cooperarea judiciară în materie civilă au fost transferate complet de sub pilonul al III-lea în cadrul pilonului I comunitar. **Sub pilonul al III-lea a rămas cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (CPJP).**

UE după Amsterdam



Obiectivul de a oferi cetățenilor un nivel ridicat de protecție într-un spațiu de libertate, securitate și justiție urma să fie realizat prin elaborarea unei acțiuni comune a statelor membre în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, prin prevenirea și combaterea criminalității, organizate sau de alt tip. Aceasta presupune (termenii sunt

⁴¹ Art. J. 16 din TA.

mult mai fermi față de cei prevăzuți de Tratatul de la Maastricht): o mai strânsă cooperare între forțele de poliție, autoritățile vamale și alte autorități competente din statele membre, atât direct, cât și prin intermediul Oficiului European de Poliție (Europol); o mai strânsă cooperare între autoritățile judiciare și alte autorități competente din statele membre și (noutate) uniformizarea, atât cât este necesar, a reglementărilor de drept penal ale statelor membre.⁴²

Cooperarea *polițienească* se referea la cooperarea operativă pentru depistarea și cercetarea infracțiunilor, la colectarea și schimbul de informații relevante, la cooperarea în domeniul formării, al schimbului de ofițeri de legătură, al detașărilor, al utilizării echipamentelor și cercetării criminalistice și la evaluarea comună a tehnicilor de investigare a criminalității organizate. Europol a primit un rol proeminent în a facilita coordonarea și punerea în aplicare a acțiunilor operative. A fost încurajată stabilirea de contacte între acei magistrați și investigatori specializați în combaterea criminalității organizate care colaborează strâns cu Europol și crearea unei rețele de cercetare, de documentare și de statistici privind criminalitatea transfrontalieră.⁴³

Cooperarea *judiciară* în materie penală presupunea facilitarea și accelerarea cooperării dintre autoritățile naționale în ceea ce privește procedura și executarea hotărârilor și procedura extrădării între statele membre; asigurarea, în măsura necesară pentru îmbunătățirea cooperării, a compatibilității între reglementările care se aplică în statele membre; prevenirea conflictelor de competență între statele membre; ajungerea la un numitor comun privind elementele constitutive ale infracțiunilor, precum și pedepsele aplicabile în domeniul criminalității organizate, al terorismului și al traficului de droguri.⁴⁴

TA prevede în mod expres **tipuri de acte diferite (și cu efecte diferite) de cele care se puteau adopta în cadrul celorlalți doi piloni**: pozițiile comune, care defineau abordarea de către Uniune a unei chestiuni determinate; deciziile-cadru, în scopul armonizării legislației naționale; deciziile, pentru orice alt scop care se încadra în obiectivele respective, cu excepția armonizării legislațiilor naționale; convențiile, pe care Consiliul le recomanda spre adoptare statelor membre în conformitate cu normele lor constituționale. Curtea de Justiție a căpătat anumite competențe în cadrul acestui pilon, ceea ce a reprezentat un pas important spre „comunitarizarea” finală a pilonului al III-lea care avea să aibă loc mai târziu. Vom relua discuția mai târziu, atât despre aceste instrumente distincte, cât și despre competențele Curții de Justiție în contextul CPJP.

Sub aspect instituțional, cea mai semnificativă modificare este reprezentată de mărirea numărului domeniilor în care era folosită procedura codeciziei (în care Parlamentul are un rol egal cu cel al Consiliului), în cadrul pilonului I comunitar.

Din sfera competențelor de legiferare, voi menționa numai introducerea în TCE a unei noi prevederi, articolul 13, care a conferit Comunității **competența de a adopta măsuri în vederea combaterii discriminării** bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală.

Marea problemă rămasă nerezolvată de către TA,⁴⁵ reforma instituțională necesară în vederea viitoarei extinderi a Uniunii Europene, a făcut principalul obiect al următoarei întâlniri la nivel înalt care a avut loc în 1999, nu mult după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam.

⁴² Art. K. 1 din TA.

⁴³ Art. K. 2 din TA.

⁴⁴ Art. K. 3 din TA.

⁴⁵ Protocolul privind instituțiile în perspectiva extinderii Uniunii Europene, atașat de TA celor trei tratate originare și TUE, se mărginea la un articol vag despre componența Comisiei și la un altul care cerea convocarea unei conferințe a reprezentanților guvernelor statelor membre în scopul reexaminării complete a dispozițiilor tratatelor privind componența și funcționarea instituțiilor.

În paralel, Consiliul European întrunit la Köln în 1999 a lansat o altă inițiativă, aceea de elaborare a unei **Carte a drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**. „Convenția” pentru elaborarea Cartei urma să cuprindă câte un reprezentant din partea fiecărui stat membru (15 în total), unul din partea Comisiei, 16 din partea Parlamentului European și 30 din partea parlamentelor naționale, cu totul 62 de membri. S-a acordat statut de observator pentru 2 reprezentanți ai Curții de Justiție și 2 ai Consiliului Europei, din care unul din partea Curții pentru apărarea drepturilor omului de la Strasbourg. După cum s-a arătat:

„(...) marile momente de schimbare în UE din punct de vedere legal și constituțional au fost caracterizate de mult timp de exact acest gen de proces profund ambivalent, reprezentat de elaborarea Cartei UE, un compromis care creează o punte între divergențele acute de opinie existente în legătură cu natura, rolul și viitorul UE, precum și cu relația dintre UE și statele sale membre. Faptul că diferiți actori implicați în proces au fost capabili (...) să redea în mod diferit natura demersului în care au fost implicați, ilustrează acut această trăsătură. Din perspectiva unui participant cheie, procesul de elaborare a fost un exercițiu de relații cu publicul, dar deși deliberativ, nu a implicat vreo schimbare în status quo-ul legal și nu a condus la vreun instrument cu forță juridică. Și totuși, din perspectiva altui participant, procesul a reprezentat un forum constituțional de importanță fundamentală, însărcinat cu producerea unei carte a drepturilor ambițioasă și care privește spre viitor, în scopul de a fi încorporată în Tratatul UE și de a consolida viziunile despre Europa federală ale lui Monnet și Spinelli.”⁴⁶

Rezultatul Convenției a fost Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, un document proclamat solemn de către Comisie, Parlamentul European și Consiliu, în decembrie 2000, cuprinzând un „catalog” al drepturilor omului grupate în șase capitole, corespunzătoare unor valori fundamentale: Demnitatea; Libertatea; Egalitatea; Solidaritatea; Cetățenia; Justiția.⁴⁷ **Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, Carta nu a fost decât un document cu valoare simbolică, fără forță juridică obligatorie. To be followed.**

1.2.2.4 Nisa (modificare tratate)

În urma negocierilor care au avut loc în legătură cu reforma instituțională atât de necesară, și care s-au încheiat la Nisa în decembrie 2000, la 26 februarie 2001 a fost semnat **Tratatul de la Nisa (TN)**, care a intrat în vigoare la 1 februarie 2003.

⁴⁶ G. de Búrca, *The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, *European Law Review*, 2001, vol. 26, nr. 2, p. 126 (t.a.)

⁴⁷ J. Of. C nr. 364, 2000, p. 1.

Singura modificare adusă dispozițiilor comune ale TUE a fost introducerea unor garanții procedurale suplimentare în articolul 7, care prevede posibilitatea de sancționare a statului membru care încalcă serios și grav principiile pe care se întemeiază Uniunea, prevăzute la articolul 6.

Pilonul al II-lea (PESC) și pilonul al III-lea nu au cunoscut prea multe schimbări. De menționat în cadrul pilonului al III-lea unitatea de cooperare judiciară europeană, Eurojust, alcătuită din procurori, magistrați sau ofițeri de poliție cu competențe echivalente, detașați de fiecare stat membru, cu misiunea de a contribui la asigurarea unei bune coordonări între autoritățile naționale de urmărire penală și de a acorda asistență în cercetările privind criminalitatea organizată, care a fost menționată formal în Tratat pentru prima oară.

Principalul obiectiv al conferinței interguvernamentale l-au constituit modificările instituționale aduse TCE, absolut necesare în vederea viitoarelor extinderi, cele mai semnificative fiind cuprinse într-un Protocol anexat TUE și TCE („**Protocolul privind extinderea Uniunii Europene**”) și într-una din Declarațiile finale. Acest Protocol modifică cerințele de cvorum și numărul membrilor instituțiilor, care, în perspectiva preconizatei lărgiri a organizației cu zece și apoi cu încă două state membre, nu s-ar mai fi dovedit adecvate.

Schimbări importante au fost operate în **sfera judiciară**, prin modificarea și sporirea competențelor Tribunalului de Primă Instanță și prin prevederea posibilității creării de camere jurisdicționale, distincte de Curte și de Tribunalul de Primă Instanță, însărcinate să desfășoare activitate specializată pe anumite domenii, asupra cărora voi reveni în capitolul dedicat arhitecturii judiciare a UE

Alte modificări notabile aduse TCE vizează **folosirea procedurii codeciziei în tot mai multe domenii**, ceea ce, așa cum am menționat deja, încearcă să legitimizeze democratic cât mai mult posibil procesul de legiferare din cadrul pilonului I, prin rolul sporit conferit Parlamentului European.

Printre declarațiile politice anexate la TN, s-a numărat și „**Declarația privind viitorul Uniunii**”, care exprima dorința statelor membre de a se angaja într-o dezbatere mai amplă și mai profundă cu privire la viitorul Uniunii Europene. Dezbaterea avea să cuprindă reprezentanții parlamentelor naționale și ai opiniei publice în general, adică mediile politice, economice și academice, dar și reprezentanții societății civile. Statele candidate urmau să fie asociate acestui proces pe baza unor metode care urmau a fi stabilite. Recunoscând necesitatea de a îmbunătăți și asigura legitimitatea democratică și transparența Uniunii și a instituțiilor sale, pentru a le apropia de cetățenii statelor membre, declarația stabilea principalele teme de reflecție:

„După cincizeci de ani, Uniunea se află la o răscruce de drumuri, într-un moment în care este necesar să își redefinească existența. Momentul în care Europa va fi unită este aproape. Uniunea este gata să își deschidă porțile pentru mai bine de zece state, cu preponderență central și est-europene, închizând astfel unul dintre cele mai negre capitole din istoria Europei: al Doilea Război Mondial și divizarea artificială care a urmat. Nu în ultimul rând, Europa este pe cale de a deveni o mare familie, fără vărsare de sânge, o adevărată transformare care necesită o abordare diferită față de acum 50 de ani, când primele șase țări au preluat inițiativa.”

(Declarație adoptată de Consiliul European, Laeken, 15 decembrie 2001)

- modul de a stabili și de a menține o delimitare mai precisă a competențelor între Uniunea Europeană și statele membre, care să respecte principiul subsidiarității;
- statutul Cartei drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene;
- simplificarea tratatelor pentru a le face mai clare și mai ușor de înțeles, fără a le modifica înțelesul;
- rolul parlamentelor naționale în arhitectura europeană.

Astfel, Convenția privind viitorul Europei, reunită pentru a dezbate aceste teme, și-a încheiat lucrările și a prezentat în iulie 2003 textul proiectului **Tratului de instituire a unei Constituții pentru Europa**.⁴⁸ Tratatul a fost semnat, după dezbateri, la 29 octombrie 2004. Din motive diverse, a căror complexitate excede scopului prezentei secțiuni, el nu a supraviețuit procesului obligatoriu de ratificare de către fiecare stat membru. Popoarele Franței și Țărilor de Jos au respins Tratatul în cadrul referendumurilor organizate în vara lui 2005 și, ca urmare, procesul de ratificare a fost oprit.

Lucrările Convenției și procesul de negociere și ratificare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa nu au avut nicio influență asupra procesului de extindere a Uniunii către centrul și estul Europei.

La 1 mai 2004, Uniunea Europeană a primit în rândurile sale încă zece state, în urma Tratatului de Aderare semnat la 15 aprilie 2003 la Atena („Tratatul de aderare 2003”).⁴⁹ Astfel, **Ungaria, Polonia, Cehia, Slovacia, Slovenia, Letonia, Lituania, Estonia, Malta și Cipru au aderat la UE, în cadrul celui de-al cincilea val de extindere, ridicând numărul statelor membre la douăzeci și cinci.**

1.2.2.5 Luxemburg (aderarea României)

La scurt timp după aderarea celor zece, la 25 aprilie 2005, a fost semnat la Luxemburg **Tratatul de Aderare a Bulgariei și României la Uniunea Europeană** („Tratatul de aderare 2005”), care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007⁵⁰ și cuprinde mai multe părți:

- tratatul în sine, în sensul de acord internațional între statele membre ale UE, pe de o parte, și Bulgaria și România, pe de altă parte;
- Protocolul privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în UE („Protocolul”);
- Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană („Actul de aderare”);
- Actul final;
- o serie de declarații.

⁴⁸ Mai multe, dar într-o manieră sintetică și utilă, în I. Gâlea, *Tratatele Uniunii Europene – Comentarii și explicații*, CH Beck, 2012, p. XII-XVI.

⁴⁹ JO L 236, 2003.

⁵⁰ JO L 157, 2005. Toate documentele pertinente aderării, care cuprind întreaga ediție L 157 a Jurnalului Oficial, pot fi consultate online în limba română, pe website-ul oficial, la <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2005:157:SOM:RO:HTML>.

Tratatul de aderare conține numai șase articole – condițiile detaliate de aderare, precum și modificările necesare Tratatelor anterioare sunt cuprinse în Protocol și în Actul de aderare. Care este diferența dintre acestea două din urmă?

În cursul negocierii și semnării documentelor, procesul de ratificare a Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa era în curs, și încă nu se făcuseră simțite problemele pe care acest proces avea să le ridice. La acea vreme, exista sentimentul cert că aderarea Bulgariei și României avea să aibă loc față de o Uniune Europeană reglementată de Constituția pentru Europa. De aceea, art. 1 al Tratatului de aderare 2005 prevede că cele două state devin părți la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa și la Euratom. Condițiile și aranjamentele referitoare la admitere au fost stabilite în Protocolul anexat, care este parte integrantă din Tratat.

Cum Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa nu a intrat în vigoare până la data aderării, Bulgaria și România au devenit părți la tratatele în vigoare pe care se întemeiază Uniunea, adică TUE, TCE și Euratom, în condițiile prevăzute în Actul de aderare.

Actul de aderare conține dispoziții detaliate referitoare la modul de aplicare al diverselor convenții și acorduri internaționale la care Comunitatea este parte, dispoziții de adaptare a tratatelor, inclusiv din punct de vedere instituțional, precum și măsuri tranzitorii privind diferite domenii de activitate.⁵¹

În vederea aderării, **Constituția României** a fost modificată prin introducerea unui articol special despre statutul acestui tip aparte de tratat internațional și obligațiile pe care statutul roman și le asumă prin aderarea la Uniunea Europeană.

Articolul 148 – „Integrarea în Uniunea Europeană”, Titlul VI „Integrarea euroatlantică”

„(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.

Art. 49 TUE

Orice stat *european* care respectă valorile prevăzute la art. 2 TUE (demnitate umană, libertate, democrație, egalitate, stat de drept, respectarea drepturilor omului, pluralism, toleranță, justiție, solidaritate) poate solicita să devină membru al Uniunii.

Criteriile de eligibilitate pentru aderare („criteriile de la Copenhaga”)

- politice: instituții stabile care să garanteze democrația, statul de drept, drepturile omului, precum și respectarea și protecția minorităților;
- economice: o economie de piață funcțională, precum și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din cadrul UE;
- capacitatea de a-și asuma obligațiile de stat membru care decurg din dreptul și politicile UE, inclusiv adeziunea la obiectivele uniunii politice, economice și monetare.
- capacitatea administrativă și legislativă de a transpune legislația Uniunii în dreptul național și de a o pune în aplicare prin intermediul unor structuri administrative și judiciare corespunzătoare (criteriu adăugat la Madrid în 1999)

Mai multe pe situl oficial al UE la http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/114536_ro.htm

⁵¹ Pentru detalii, G. Fábíán, *Drept Instituțional al Uniunii Europene*, Ed. Hamangiu, 2012, p. 39-46. Amuzantă și potrivită comparația finală dintre aderarea excepțională, strategică a României și un examen de admitere „la care elevul nu știa până în ultimul moment nici data exactă a afișării notelor”.

(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

(3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.

(4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).

(5) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene.”

Reflectați mai ales asupra alineatelor (2) și (4), care prevăd la nivel constituțional consecințele pe plan legislativ ale asumării obligațiilor prevăzute de tratatele constitutive ale Uniunii Europene și enumeră exponenții puterii publice ținuti să aducă la îndeplinire aceste obligații. Păstrați-le în minte pentru mai târziu, vom reveni asupra acestor două alineate, constituie unul dintre temeiurile obligațiilor pe care le au instanțele naționale în procesul de aplicare a dreptului Uniunii Europene.

Actul de aderare cuprinde, pe lângă anumite dispoziții tranzitorii,⁵² la art. 36-38, mai multe prevederi care autorizau Comisia să ia anumite măsuri de protecție până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării, în situația în care „survin dificultăți semnificative și susceptibile să persiste în orice sector al economiei sau care ar putea provoca deteriorarea serioasă a situației economice într-un anumit domeniu” sau „nu și-a îndeplinit angajamentele asumate în contextul negocierilor de aderare, determinând o perturbare semnificativă a bunei funcționări a pieței interne, inclusiv orice angajamente asumate în cadrul politicilor sectoriale care privesc activități economice cu efecte transfrontaliere”.

În temeiul acestor articole, prin Decizia 2006/928/CE, Comisia a instituit un **mecanism de cooperare și de verificare** a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, faimosul „MCV”.⁵³ În preambulul deciziei se explică faptul că deși România depusese până la acea dată eforturi considerabile pentru a-și îndeplini obligațiile în vederea aderării, Comisia europeană a identificat în Raportul său din septembrie 2006 puncte vulnerabile, mai ales în privința responsabilității și eficienței sistemului judiciar. Considerentul (6) din preambul prevede că **decizia Comisiei va fi abrogată atunci când obiectivele de referință stabilite vor fi atinse în mod satisfăcător.**

Anexa la decizie enumeră patru obiective de referință:

- Obiectivul de referință nr. 2: Asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală;
- Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate competentă să verifice averea, incompatibilitățile și potențialele conflicte de interese, precum și să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive.
- Obiectivul de referință nr. 3: Continuarea, în baza progreselor înregistrate deja, realizării unor anchete profesionale și imparțiale privind acuzațiile de corupție la nivel înalt;

⁵² Ca de exemplu, restricții privind libera circulație a lucrătorilor, accesul la rețelele de transport rutier, dispoziții privind normele veterinare, fitosanitare și pentru siguranța alimentelor.

⁵³ JO L 354, 14.12.2006, p. 56.

- Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de combatere a corupției, în special în administrația locală.

Rapoartele Comisiei, pe care le puteți accesa la http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm, sunt extrem de instructive. Iată câteva extrase relevante din cel mai recent:

*RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare, Bruxelles, 22.01.2014⁵⁴*

1. INTRODUCERE

În iulie 2012, la cinci ani după crearea mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), Comisia Europeană a publicat un raport bazat pe o evaluare generală a progreselor înregistrate de România.⁵⁵ În raport se constata că existau multe dintre elementele fundamentale necesare și că MCV a contribuit în mod semnificativ la reforma din România. Atenția se deplasa spre punerea în aplicare a reformelor. Raportul, metodologia și concluziile acestuia au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de către Consiliul de Miniștri.⁵⁶

Raportul a fost marcat și de evenimentele petrecute în iulie 2012 în România, ridicând întrebări specifice cu privire la statul de drept și independența justiției din România. Aceste aspecte au fost abordate de Comisie în cadrul unui raport intermediar publicat în ianuarie 2013.⁵⁷ În raportul respectiv s-a concluzionat că România pusese în aplicare doar unele dintre recomandările Comisiei care vizau aspectele menționate. S-a constatat, de asemenea, necesitatea accelerării progreselor în ceea ce privește recomandările Comisiei referitoare la reforma sistemului judiciar, la integritate și la lupta împotriva corupției.

În prezentul raport sunt evaluate progresele pe care România le-a înregistrat în cele două domenii principale ale MCV – reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției – de la publicarea rapoartelor amintite. Pe baza rapoartelor MCV publicate până în prezent se poate observa că progresele nu au fost ușor de obținut, iar cele obținute într-un domeniu pot fi îngrădite sau negate de regrese în alt domeniu. În decembrie 2013, acțiunile Parlamentului au demonstrat că principiile și obiectivele centrale ale reformei continuă să fie puse la încercare – pentru reiterarea acestor principii a fost necesară intervenția Curții Constituționale. Din această cauză este deosebit de dificil să se evalueze caracterul durabil al reformei și să se aprecieze dinamismul care există la nivel intern pentru asigurarea unei tendințe general pozitive.

Trebuie remarcat faptul că împrejurările dificile din 2012 nu au atenuat hotărârea unui număr mare de instituții și de persoane din România de a continua consolidarea progreselor. Comisia consideră că procesul de monitorizare din cadrul MCV, oportunitățile oferite de fondurile UE și angajamentul constructiv manifestat de Comisie și de numeroase state membre continuă să reprezinte un sprijin valoros pentru reforma din România. Următorul raport va fi întocmit în aproximativ un an.

2. STAREA PROCESULUI DE REFORMĂ DIN ROMÂNIA

2.1 Sistemul judiciar

Independența sistemului judiciar și statul de drept au constituit o temă specială a raportului din iulie 2012 și a raportului ulterior din ianuarie 2013.⁵⁸ De asemenea, această temă s-a aflat în mod constant în centrul dezbaterilor din România, instituțiile judiciare punând un accent mai mare pe această parte a activității lor. Este posibil ca acest lucru să fi influențat nivelul de încredere în instituțiile judiciare din România.⁵⁹

⁵⁴ COM(2014) 37 final. Notele de subsol aparțin Raportului.

⁵⁵ COM(2012) 410 final.

⁵⁶ 24 septembrie 2012.

⁵⁷ COM(2013) 47 final. Analizele și recomandările raportului au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de Consiliul Afaceri Generale la 11 martie 2013.

⁵⁸ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final.

⁵⁹ Conform Eurobarometrului special nr. 385 realizat pe tema justiției, 44 % din români au încredere în sistemul judiciar, ceea ce nu este foarte departe de media UE (53 %), România situându-se pe locul 17 în UE-28 în ceea ce privește încrederea.

Independența sistemului judiciar și statul de drept

Ordinea constituțională

Deși nu fac strict parte din sistemul judiciar, Constituția și Curtea Constituțională se află în centrul statului de drept. Acțiunea de contestare a autorității Curții Constituționale din vara anului 2012 nu a fost repetată și, în plus, i-a consolidat rolul de arbitru important. Curtea Constituțională va continua să joace un rol esențial în apărarea unor principii-cheie, cum ar fi separarea puterilor, precum și în cadrul unor eventuale discuții viitoare asupra modificării Constituției.

Odată cu reluarea, probabil în cursul acestui an, a dezbaterilor constituționale, este de asemenea important să se ofere Consiliului Superior al Magistraturii posibilitatea de a face observații cu privire la toate domeniile care țin de sistemul judiciar. Mai precis, va trebui să se acorde atenție excluderii acelor modificări care măresc posibilitatea politicianilor de a influența factorii de decizie din sistemul judiciar sau de a contesta independența și autoritatea sistemului judiciar. Din acest motiv, angajamentul guvernului de a consulta Comisia de la Veneția, în special, este un semn important al angajamentului României de a-și baza toate modificările constituționale viitoare pe norme europene. Autoritățile române și-au exprimat, de asemenea, intenția clară de a ține Comisia Europeană la curent.

Presiunea exercitată asupra independenței sistemului judiciar

În vara și în toamna anului 2012, Comisia a primit din partea instituțiilor judiciare un număr mare de mesaje în care erau redată critici directe lansate de politicieni și atacuri mediatice motivate politic la adresa unor judecători, procurori și membri ai familiilor acestora, precum și la adresa unor instanțe și a unor parchete.⁶⁰ Se pare că, din iulie 2012, atacurile de acest gen au scăzut în număr și în forță, însă ele continuă să existe. Există, de exemplu, cazuri de critică directă adresată unor instituții judiciare și unor magistrați cu puțin timp înainte de pronunțarea unor hotărâri judecătorești care vizau persoane politice importante.

Acest lucru contrastează cu practicile din numeroase alte state membre, unde măsura în care politicienii emit comentarii asupra unor hotărâri judecătorești este limitată de respectul pentru principiul separării puterilor și al independenței justiției, asigurat fie prin norme, fie prin convenții.

CSM și-a îndeplinit rolul de principal garant al independenței justiției într-un mod sistematic și profesionist, ceea ce a ajutat ca acest aspect să fie luat în considerare cu mai multă seriozitate de către cetățeni și politicieni. Acest rol s-a dovedit a fi o parte tot mai importantă a sarcinilor CSM, iar el ar putea fi consolidat prin intermediul unei proceduri clare și transparente privitoare la modul de reacție al CSM în astfel de cazuri. CSM ar putea, de asemenea, să exploreze alte modalități de a manifesta susținere instituțională pentru aplicarea în practică a independenței sistemului judiciar prin sprijinirea diferiților magistrați în astfel de situații.⁶¹

Ministrul Justiției a condus, de asemenea, o inițiativă utilă de stabilire a unui dialog între media și magistrați. Relațiile dintre aceștia ar putea fi îmbunătățite printr-o mai bună înțelegere reciprocă, precum și printr-o abordare profesionistă a instituțiilor judiciare față de mijloacele de comunicare în masă. Cu toate acestea, va fi dificil să se înregistreze progrese dacă magistrații și hotărârile judecătorești vor continua să fie ținta unor critici lansate de persoane publice.

Respectarea hotărârilor judecătorești

Cele de mai sus se leagă de un aspect important al separării puterilor și al statului de drept, respectarea hotărârilor judecătorești, și se manifestă pe mai multe planuri. Nerespectarea unor hotărâri judecătorești sau cazurile în care hotărârile judecătorești sunt contestate în mod nejustificat de către administrația publică constituie o atingere adusă naturii obligatorii a hotărârilor judecătorești.

⁶⁰ COM(2013) 47 final, p. 4.

⁶¹ Raportul tehnic, secțiunea 1.1.1.

Acest lucru este o problemă atunci când sunt vizate cele mai înalte organisme ale statului. Din iulie 2012, magistrații au fost nevoiți de mai multe ori să se adreseze Curții Constituționale ca urmare a lipsei de voință a Parlamentului de a proceda la încetarea anumitor mandate pe baza unor hotărâri judecătorești definitive în care se stabilea incompatibilitatea unui parlamentar. Cea mai recentă hotărâre a Curții Constituționale în această privință datează din noiembrie 2013, dar Senatul nu a luat încă nicio măsură. (...)

Cadrul juridic

Noile coduri juridice

Procesul de elaborare a noilor coduri juridice ale României a fost urmărit în fiecare raport MCV. În raportul MCV din iulie 2012 s-a subliniat că elaborarea acestor noi coduri reprezintă o modernizare semnificativă a cadrului juridic al României. Deși procesul de punere în aplicare nu a fost ușor, îndeosebi în perioada în care trebuiau menținute două sisteme paralele, a existat tot mai mult percepția că factorii de decizie din sistemul judiciar au colaborat cu Ministerul Justiției în vederea facilitării tranziției. În cadrul pregătirilor pentru intrarea în vigoare a noului Cod penal s-a încercat valorificarea experiențelor din trecut.⁶² De asemenea, Ministerul Justiției a obținut un buget și posturi suplimentare pentru sprijinirea procesului de punere în aplicare a noilor coduri. A fost util să se stabilească termene mai lungi, dar realiste, pentru derularea procesului.

Noul Cod de procedură penală, care urmează să fie pus în aplicare începând din februarie, constituie o acțiune majoră: toate dispozițiile sunt direct aplicabile, iar codul introduce două noi instituții, „judecătorul de drepturi și libertăți” și „judecătorul de cameră preliminară”. Prin urmare, este deosebit de important ca, atunci când este posibil, problemele să fie anticipate și rezolvate. Va fi important ca, după intrarea în vigoare a noilor coduri, să se asigure o monitorizare periodică a efectelor reale și a punerii în aplicare a noilor dispoziții.

O altă dificultate este instabilitatea noilor coduri la câteva luni înainte de intrarea lor în vigoare. S-au constatat mai multe probleme juridice care ar putea presupune aducerea unor modificări la coduri sau la normele de aplicare a Codului de procedură penală care urmează să fie adoptate înainte de intrarea în vigoare.⁶³ În plus, Parlamentul României a votat, în decembrie, o serie de modificări ale Codului penal, care au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională (a se vedea mai jos).

Uniformitatea jurisprudenței

Introducerea codurilor constituie, de asemenea, o ocazie importantă de a aborda aspectul uniformității jurisprudenței. Lipsa de uniformitate și o anumită lipsă de previzibilitate a jurisprudenței instanțelor sau a modului în care sunt interpretate dispozițiile legislative reprezintă în continuare o preocupare semnificativă pentru comunitatea oamenilor de afaceri și pentru societate în general.

Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) a întreprins o serie de măsuri utile pentru abordarea acestei teme. Prin noile coduri de procedură, recursurile sunt reorientate spre scopul lor principal de casație, iar rolul Înaltei Curți în sporirea uniformității este consolidat. Procedura hotărârilor preliminare va aduce o nouă procedură care va permite adresarea de întrebări Înaltei Curți în vederea unei hotărâri interpretative care este obligatorie atât pentru instanța în chestiune, cât și pentru cazurile ulterioare. În ceea ce privește atât formarea, cât și publicarea hotărârilor judecătorești motivate, Înalta Curte și CSM au întreprins măsuri importante, printre care se numără acordarea accesului judecătorilor și grefierilor la hotărârile pronunțate de toate celelalte instanțe de pe teritoriul țării. Următoarea etapă ar trebui să fie asigurarea accesului profesiiilor juridice și al publicului larg la toate hotărârile judecătorești.⁶⁴

Cu toate acestea, în unele cazuri se manifestă rezistență atunci când trebuie să se respecte jurisprudența sau îndrumările unor instanțe superioare, ceea ce afectează funcționarea normală a sistemului judiciar. Incertitudinea care rezultă din această atitudine subminează încrederea în sistemul judiciar, creând ineficiență și frustrare atât în rândul operatorilor

⁶² Raportul tehnic, secțiunea 1.2.2.

⁶³ Raportul tehnic, secțiunea 1.2.2.

⁶⁴ În secțiunea 1.3.2 a Raportului tehnic sunt prezentate diferite inițiative adoptate până în prezent.

comerciali, cât și al cetățenilor. Conducerea instanțelor ar putea întreprinde mai multe acțiuni pentru a atrage atenția colegilor asupra importanței uniformității și, în special, pentru a contesta cazurile în care hotărârile par să se abată de la practica Înaltei Curți. În ceea ce o privește, Înalta Curte trebuie să remedieze situațiile în care propriile hotărâri par neuniforme. O sursă suplimentară de dificultăți în aplicarea uniformă a legii este legată de calitatea și de stabilitatea cadrului juridic. Se întâmplă deseori ca numărul mare de ordonanțe de urgență sau de proceduri parlamentare adoptate fără un grad minim de transparență să nu permită derularea unui proces adecvat de evaluare, consultare și pregătire, chiar și în cazurile în care urgența nu este clară. Drept urmare, judecătorii, procurorii, avocații, agenții economici, administrațiile și cetățenii care trebuie să aplice legea sunt confuzi, se comit greșeli și există un risc ridicat de ambiguități care ar putea fi folosite pentru o interpretare divergentă a legii.

Reforma structurală a sistemului judiciar

Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar (2014-2018)

Ministerul Justiției s-a ocupat de elaborarea unei strategii de dezvoltare a sistemului judiciar (2014-2018). Strategia vizează consolidarea reformelor actuale și a instituțiilor judiciare, precum și sporirea încrederii în justiție. Obiectivele generale – o mai mare eficiență, consolidarea instituțiilor, integritatea, calitatea, transparența și accesul la justiție – corespund activităților desfășurate în alte state membre și la nivel european. Scopul este ca strategia și planul de acțiune care o însoțește să fie adoptate în februarie 2014. O cooperare strânsă între guvern și instituțiile judiciare este esențială pentru o astfel de inițiativă, iar ministrul a reușit să apropie instituțiile. Consensul va contribui, de asemenea, la autoritatea strategiei. Ar fi important, de asemenea, ca în proces să fie implicate și alte profesii juridice, cum ar fi avocații, notarii și executorii judecătorești.

Un element important al unei eventuale reforme viitoare a sistemului judiciar ar fi sporirea capacității organelor de conducere din justiție de a adopta decizii în cunoștință de cauză, bazate pe sistem fiabil de colectare a datelor referitoare la funcționarea sistemului judiciar, pe cercetare și pe o planificare pe termen lung. Alte state membre au utilizat, de asemenea, practici precum sondajele realizate în rândul persoanelor care recurg la justiție sau al angajaților instanțelor, pentru a aduna informații cu privire la carențele sistemului.

Gestionarea volumului de lucru și eficiența justiției

Se constată în continuare problema unui volum de lucru excesiv în anumite instanțe și parchete, problemă exacerbată de incertitudini în ceea ce privește impactul codurilor. Există mai multe tendințe utile în sistemul judiciar, cum ar fi specializarea, utilizarea mai eficientă a grefierilor și măsurile de practică judiciară pentru prevenirea întârzierilor supărătoare, măsuri care ar putea avea toate un anumit impact.

Cu toate acestea, este de asemenea important să se analizeze problema cu care sistemul se confruntă de mai mult timp⁶⁵ a reechilibrării resurselor disponibile prin refacerea hărții judiciare. O astfel de schimbare ar presupune, totuși, o modificare legislativă și, în ciuda susținerii din partea Ministerului Justiției, se pare că sprijinul Parlamentului este în continuare nesigur.

Integritatea sistemului judiciar

CSM și-a subliniat politica de toleranță zero în ceea ce privește rezolvarea problemelor de integritate în cadrul sistemului judiciar și a elaborat, cu ajutorul Inspecției Judiciare, o abordare mai coerentă și mai amplă. Va fi important ca acest lucru să se reflecte și într-o abordare coerentă din partea secției administrative a Înaltei Curți. Se pare că s-a ajuns astfel la un număr mai mare de cazuri⁶⁶, însă va fi necesar ca aspectul să fie monitorizat în continuare pentru a se stabili dacă efectul de descurajare funcționează.

(...)

⁶⁵ A se vedea, de exemplu, COM(2012) 410 final, p. 8.

⁶⁶ Raportul tehnic, secțiunea 1.4.4. În această secțiune se constată și proporția ridicată de cazuri care au fost atacate cu succes la Înalta Curte, afectând astfel eficacitatea măsurilor.

3. CONCLUZIE ȘI RECOMANDĂRI

În prezenta evaluare se arată că, de la rapoartele MCV precedente, România a înregistrat progrese în numeroase domenii. Rezultatele principalelor instituții judiciare și de integritate se mențin pozitive. A continuat adoptarea unor modificări legislative necesare și îndelung așteptate, iar un anumit spirit de cooperare între instituțiile judiciare și Ministerul Justiției 42 SNA dispune, de asemenea, de un portal de internet care oferă posibilitatea de a comunica date referitoare la indicatorii măsurilor preventive, precum și autoevaluări ale instituțiilor publice. 43 În afară de lista neagră a celor care nu și-au publicat rapoartele. 44 Legea descentralizării a fost de curând contestată cu succes în fața Curții Constituționale. 45 De exemplu, s-a creat multă confuzie prin faptul că în cursul unui singur an cadrul legislativ general în domeniul achizițiilor publice a cunoscut mai multe modificări. În plus, vulnerabilitățile devin mai numeroase în urma ridicării plafoanelor în cadrul procedurilor de achiziții publice care pot avea loc fără procedură deschisă.

contribuie la soluționarea problemelor de ordin managerial. În acest sens, situația a profitat de pe urma unei atmosfere politice mai calme începând din primăvara anului 2013.

Cu toate acestea, continuă să existe îngrijorări cu privire la independența sistemului judiciar și sunt numeroase exemplele de rezistență la măsurile de integritate și anticorupție, atât la nivel politic, cât și la nivel administrativ. Modificarea precipitată și netransparentă a Codului penal în decembrie 2013 a declanșat o îngrijorare la scară largă, fiind percepută ca o atingere fundamentală adusă regimului juridic de combatere a corupției și de promovare a integrității, în ciuda faptului că, prin constatarea caracterului neconstituțional al acestei modificări, Curtea Constituțională a demonstrat existența unui echilibru de puteri. În ceea ce privește măsura importantă a numirilor în posturi-cheie se observă rezultate mixte: unele proceduri se desfășoară într-un mod deschis, transparent și bazat pe merite, în timp ce altele sunt criticabile, din motive de intervenție politică.

Această imagine are urmări asupra măsurii în care procesul de reformă din România poate fi considerat durabil. Rezistența principalelor instituții competente în materie de anticorupție la o presiune susținută a arătat că reforma a prins rădăcini în părți importante ale societății românești. La polul opus, ușurința cu care temelia reformei a putut fi atacată în Parlament a reamintit că nu există niciun consens în ceea ce privește urmărirea obiectivelor MCV.

Comisia invită România să întreprindă măsuri în următorul domeniu:

1. Independența sistemului judiciar.

Factorii de decizie din sistemul judiciar trebuie să continue să apere independența justiției. Integritatea și profesionalismul trebuie să fie factorii-cheie ai unor proceduri clare în materie de numiri. În acest domeniu, România ar trebui:

- să se asigure că în Codul de conduită al parlamentarilor sunt incluse dispoziții clare în ceea ce privește respectarea independenței sistemului judiciar, și în special a hotărârilor judecătorești de către parlamentari și în cadrul procesului parlamentar;
- să asigure Consiliului Superior al Magistraturii condițiile necesare pentru consolidarea activității sale de protejare a independenței sistemului judiciar și de sprijinire a magistraților confrunțați cu provocări care aduc atingere independenței sistemului judiciar;
- să profite de ocazia creată de posibila revizuire a Constituției pentru monitorizarea dispozițiilor existente în ceea ce privește separarea puterilor, cu precizarea clară a obligației executivului și legislativului de a respecta independența sistemului judiciar;
- să intensifice eforturile de informare/sensibilizare judicioasă a presei și a publicului cu privire la rolul și la statutul sistemului judiciar și la cazurile în desfășurare.

2. Reforma sistemului judiciar

Ar trebui intensificate progresele în ceea ce privește sporirea uniformității jurisprudenței și a practicii judiciare, prin includerea unor măsuri de accelerare a procedurilor judiciare și de utilizare a noilor posibilități, cum ar fi confiscarea extinsă. În acest domeniu, România ar trebui:

- să accelereze găsirea unei soluții la problemele generate de volumul de lucru și să adopte măsurile legislative necesare pentru restructurarea sistemului de instanțe;

- să pună la dispoziția factorilor de conducere din sistemul judiciar instrumentele necesare de informare cu privire la funcționarea sistemului judiciar (instrumente de statistică, gestionarea cazurilor, sondaje în rândul utilizatorilor și sondaje în rândul angajaților), în vederea sporirii capacității de a adopta decizii în cunoștință de cauză și în vederea asigurării unor progrese demonstrabile;
- să asigure publicarea completă și în timp util pe internet și actualizarea continuă a tuturor hotărârilor și motivațiilor judecătorești;
- să asigure un proces în care să fie implicate toate profesiile juridice și administrația publică;
- să finalizeze procedurile privind legea pensiilor magistraților condamnați pentru infracțiuni;
- să îmbunătățească respectarea hotărârilor judecătorești la toate nivelurile, pentru a se asigura executarea adecvată a hotărârilor judecătorești și a sancțiunilor financiare.

3. Integritatea

Progresele obținute în ceea ce privește cadrul de integritate trebuie să fie consolidate prin clarificarea cadrului juridic, astfel încât să nu existe îndoieli legate de aplicarea acestuia. În acest domeniu, România ar trebui:

- să se asigure că nu există excepții de la aplicabilitatea actelor legislative privind incompatibilitatea, conflictele de interese și averile nejustificate;
- să colaboreze, prin guvernul său, cu ANI pentru elaborarea și propunerea unor acte legislative de îmbunătățire a cadrului de integritate;
- să introducă verificarea ex-ante a achizițiilor publice în cadrul ANI, în vederea extinderii acestei verificări de la procedurile în care sunt implicate fonduri ale UE la toate procedurile de achiziții publice;
- să se asigure că prin introducerea noului statut al parlamentarilor se mărește la maximum numărul de hotărâri judecătorești definitive care sunt executate automat.

4. Lupta împotriva corupției

Hotărârea cu care legislația a fost aplicată în cazul corupției la nivel înalt trebuie să fie menținută și extinsă la cazurile de corupție la scară mică. În acest domeniu, România ar trebui:

- să se asigure că legislația în domeniul corupției se aplică în mod egal tuturor și în condiții egale;
- să sporească uniformitatea și efectul disuasiv al pedepselor aplicate în cazurile de corupție în toate instanțele de pe teritoriul României;
- să intensifice eforturile de urmărire penală a cazurilor de corupție la scară mică;
- să dezvolte Strategia Națională Anticorupție prin introducerea unor criterii de referință și a unor obligații mai coerente pentru administrația publică și prin punerea rezultatelor la dispoziția publicului.”

1.2.2.6 Lisabona (modificare tratate)

Dacă tragem linie la 30 noiembrie 2009, starea Uniunii era următoarea:

- un sistem de integrare economică și politică de tip federal, bazat pe 3 tratate internaționale (TCE, Euratom, TUE);
- TCE și Euratom reglementau, potrivit metodei majoritare de luare a deciziilor și împreună de către Parlament și Consiliu (supranațional), domenii economice, sociale, aspecte de cooperare în materie civilă, vize, azil, imigrare („Comunitățile”); TUE reglementa potrivit metodei de luare a deciziilor în unanimitate și de către Consiliu (interguvernamental) aspecte de politică externă și securitate, precum și de cooperare în materie penală;
- instituții cu competențe la nivel supranațional, inclusiv Curte de Justiție (cu anumite competențe atât de curte supremă, cât și de curte constituțională);

▪ șase extinderi între anii 1981-2009 – 27 state: Franța, Germania, Italia, Belgia, Țările de Jos, Luxemburg, Regatul Unit, Irlanda, Danemarca, Grecia, Spania, Portugalia, Austria, Finlanda, Suedia, Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Solvacia, Slovenia, Estonia, Lituania, Letonia, Cipru, Malta, Bulgaria, România.

În ciuda eșecului proiectului de Constituție pentru Europa, „roata politică a continuat să se învârtă”.⁶⁷ În decembrie 2007, în urma unui proces accelerat, eminent politic, în care au fost implicate numai statele membre și instituțiile comunitare, fără consultările publice, deschiderea și transparența cu care procesul de elaborare a Constituției și al Cartei drepturilor fundamentale ne obișnuiseră, a fost încheiat „Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene”, pe scurt „Tratatul de la Lisabona” sau „Tratatul de Reformă”.⁶⁸ Rapiditatea cu care s-a ajuns la un acord asupra Tratatului de la Lisabona se explică prin aceea că textul său a preluat în mare textul Constituției, lucru asupra căruia nu s-a insistat în mod public, tocmai pentru a nu „redeschide cutia Pandorei”.⁶⁹ După un proces de ratificare nelipsit de emoții, Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

Spre deosebire de defunctul Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa, noul tratat nu unește cele trei tratate existente (Tratatul privind Uniunea Europeană, Tratatul de instituire a Comunității Europene și Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice) într-un singur document, ci doar le aduce modificări. **Așadar, vom lucra în continuare cu trei tratate.** Tratatul de la Lisabona însuși nu poate fi citit decât de către cei mai entuziaști. Este un tratat de *modificare* a tratatelor existente, deci are înfățișarea unei



the 2000s ?

- 11 septembrie 2001
- George W. Bush președinte al SUA
- războiul împotriva terorismului; Afganistan și Irak
- Barack Obama devine președinte al SUA
- războiul din Yugoslavia
- Angela Merkel cancelar al Germaniei
- Papa Ioan Paul al II-lea se stinge din viață
- cutremur de magnitudinea 9.3, urmat de valuri tsunami în Oceanul Indian
- boala vacii nebune, SARS, gripa aviară
- criza financiară și economică
- Mars Exploration Rovers ajung pe Marte
- Stația Spațială Internațională permanent locuită de 5 astronauți
- Pluto nu mai este considerată planetă, ci doar un obiect cosmic parte din centura Kuiper
- internet wireless
- Google, Wikipedia, Amazon, eBay, MySpace, Facebook, Twitter, YouTube
- Gmail, Yahoo!, Hotmail
- USB flash drive înlocuiește discheta
- iPod
- Open Source software
- DVD și BluRay
- smartphones
- ultimul volum din *Harry Potter*, 2007
- cinematografie 3D
- Gladiator, A Beautiful Mind, Lord of the Rings, Avatar, Ice Age, Transformers, Shrek, The Matrix

⁶⁷ P. Craig, The Treaty of Lisbon, Process, Architecture and Substance, ELRev, 2008, vol. 33, nr. 2, p. 138.

⁶⁸ JO C306, 17.12. 2007, p. 1. Ratificat de România prin Legea 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, publicată în M. Of. nr. 107/12 februarie 2008.

⁶⁹ P. Craig, The Treaty of Lisbon, Process, Architecture and Substance, ELRev, 2008, vol. 33, nr. 2, p. 139.

liste lungi de indicații privind înlocuirea unor texte cu altele, abrogarea unora sau adăugarea altora noi. Ceea ce interesează este versiunea oficială consolidată a fostelor tratate, cu modificările aduse de noul tratat.⁷⁰ Persoanelor care nu cred până nu văd le este recomandat, pentru a-și păstra entuziasmul, să se înarmeze cu tabelul de corespondență al articolelor, cuprins în ultima Anexă la tratat, deoarece **Lisabona renumerotează din nou tratatele.**⁷¹

După 57 de ani

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)
Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – fostul tratat CE
Tratatul Euratom
Carta drepturilor fundamentale a Uniunii

În vreme ce s-a renunțat la schimbări de ordin simbolic precum însemnele Uniunii (steag, motto, imn),⁷² la denumiri explicite ca „legi” (în loc de „regulamente”) sau „ministru de externe”, la includerea Cartei drepturilor fundamentale în însuși textul noului tratat, aspecte privite cu profundă suspiciune de sceptici, totuși schimbările de substanță precum înființarea postului de președinte al UE, existența unui ministru de externe (doar că nu sub acest nume), reducerea numărului de membri ai Comisiei, atribuirea expresă de personalitate juridică Uniunii, conferirea de forță juridică Cartei drepturilor fundamentale, aderarea UE la CEDO sunt reflectate în continuare în noul tratat.⁷³

De la 1 decembrie 2009, **Uniunea Europeană s-a substituit și a succedat Comunității Europene.**⁷⁴ Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) a fost redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene” (TFUE), ca urmare a „dispariției” Comunității Europene.⁷⁵

Noul Articol 47 TUE prevede că Uniunea va avea personalitate juridică, o prevedere care reflectă în Tratat o stare de fapt deja existentă în mare parte, în ciuda faptului că anterior numai Comunitatea avea personalitate juridică (aceasta nu era extinsă și asupra pilonilor al II-lea și al III-lea). În temeiul noului articol, UE a dobândit capacitate juridică și procesuală pe plan internațional.⁷⁶

În ceea ce privește **pilonul al II-lea, politica externă și de securitate comună a rămas în continuare reglementată de TUE**, inclusă într-un titlu care privește acțiunea externă a Uniunii în general. Modul său interguvernamental de reglementare este același, așa încât, dacă ne-am atașat între timp de metaforă, putem afirma că în realitate domeniul respectiv a rămas organizat în cadrul unui „pilon” distinct.⁷⁷

⁷⁰ Pe situl oficial EUR-Lex, versiunea consolidată poate fi găsită în lb. română la <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:RO:HTML>.

⁷¹ Forța pleonasmului pălește la gândul renumerotării operate (deși clar necesară), având în vedere continua relevanță a jurisprudenței, legislației și doctrinei anterioare.

⁷² Belgia, Bulgaria, Germania, Grecia, Spania, Italia, Cipru, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Austria, Portugalia, România, Slovenia și Slovacia au declarat că „drapelul reprezentând un cerc cu douăsprezece stele aurii pe fond albastru, imnul extras din „Oda Bucuriei” din Simfonia a IX-a de Ludwig van Beethoven, deviza „Unitate în diversitate”, euro ca monedă a Uniunii Europene și ziua Europei sărbătorită pe data de 9 mai, continuă să reprezinte pentru aceste state simbolurile apartenenței comune a cetățenilor Uniunii Europene și ale legăturii lor cu aceasta.” (Declarația nr. 52 anexată la Tratatul de la Lisabona).

⁷³ Pe larg, G. de Búrca, *The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, Jean Monnet Working Paper, nr. 03/2008, p. 9-10.

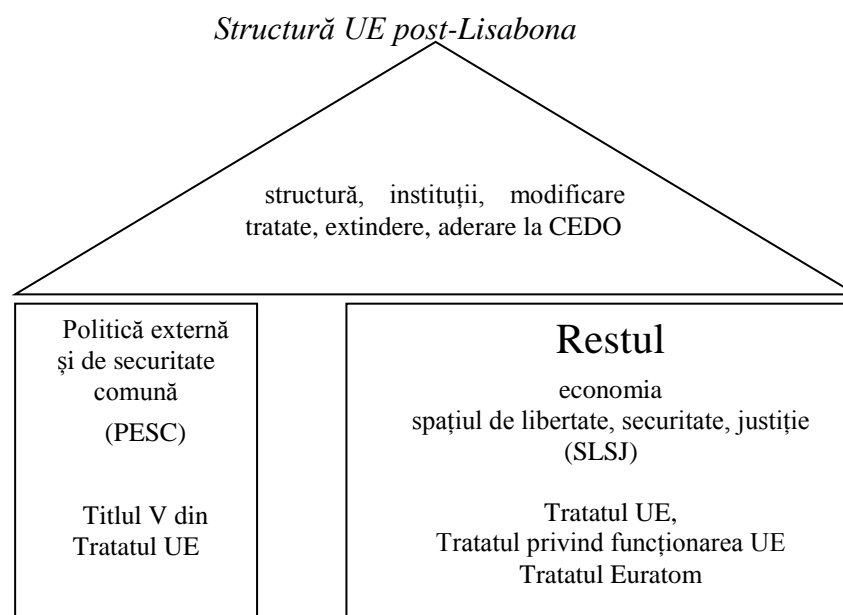
⁷⁴ Art. 1 TUE, versiunea consolidată ca urmare a modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona. „Se substituie” în sensul că Uniunea ia locul Comunității în raporturile acesteia cu statele membre; și „se succede” acesteia ca subiect de drept internațional, având în vedere că ante-Lisabona numai Comunitatea avea personalitate juridică, pe când post-Lisabona art. 47 TUE a conferit Uniunii personalitate juridică (I. Gâlea, *Tratatele Uniunii Europene – Comentarii și explicații*, CH Beck, 2012, p. 8).

⁷⁵ Subzistă, însă, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA).

⁷⁶ „Faptul că Uniunea Europeană are personalitate juridică nu o va autoriza în niciun fel să legifereze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de către statele membre prin tratate.” (Declarația nr. 24 anexată de Tratatul de la Lisabona).

⁷⁷ P. Craig, *The Treaty of Lisbon, Process, Architecture and Substance*, ELRev, 2008, vol. 33, nr. 2, p. 142-143.

Una dintre cele mai importante modificări pe care le aduce Tratatul de la Lisabona este cea structurală – **pilonul al III-lea dispare din TUE**, desăvârșindu-se astfel ceea ce s-a început în decada anterioară. Într-adevăr, prin Tratatul de la Amsterdam, o parte din pilonul al III-lea (vizele, azilul, imigrarea și cooperarea în materie civilă) fusese scoasă de sub incidența TUE și trecută sub incidența TCE. Unele aspecte ale cooperării în materie civilă erau reglementate (și) prin regulamente comunitare, și nu prin convenții internaționale, deoarece materia a trecut sub incidența metodelor de legiferare din pilonul I. Tratatul de la Lisabona, la zece ani distanță, a încheiat procesul, unind întreg pilonul al III-lea cu pilonul I și supunând întreaga materie regulilor „federalizatoare” ale pilonului I.



Toate problemele legate de cooperarea polițienească și judiciară în materie penală au fost deci alăturate prevederilor referitoare la vize, azil, imigrare și alte politici legate de libera circulație a persoanelor din fostul pilon I. Întreg domeniul „internelor” devine unul dintre domeniile de reglementare ale TFUE (fostul Tratat CE), sub titlul „**Spațiul de libertate, securitate și justiție**”. Aducerea acestui domeniu în totalitate sub incidența procedurilor caracteristice fostului pilon I, în care Parlamentul European deține un rol atât de important, și sub controlul Curții de Justiție, are efectul benefic de a supune măsurile adoptate unui control democratic și judiciar care lipsea până acum. Pe de altă parte, nu mai este necesară întrunirea unanimității în Consiliu pentru adoptarea actelor (cu excepția dreptului familiei), cu consecința că statele pierd dreptul de veto, adică vor fi ținute să respecte și să implementeze măsuri la a căror adoptare s-au opus.⁷⁸

Pentru întâia dată, se prevede la nivel de tratat **posibilitatea creării unui Parchet European**, în scopul combaterii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Parchetul European ar avea competența de a cerceta, urmări și trimite în judecată, după caz în colaborare cu Europol, autorii și coautorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Aceasta înseamnă că ar și exercita în fața instanțelor competente ale statelor membre acțiunea publică în legătură cu aceste infracțiuni.⁷⁹ În iulie 2013, Comisia a înaintat spre adoptare o propunere de regulament de instituire a

⁷⁸ House of Lords – European Union Committee, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, 13 martie 2008, p. 113-115.

⁷⁹ Art. 86 TFUE.

Parchetului European, ca structură descentralizată, care va cuprinde Procurorul European, asistat de adjuncți și procurori europeni delegați de statele membre.⁸⁰

Nu mă voi opri asupra **modificărilor de natură instituțională**, mai puțin importante din perspectiva obiectivelor noastre de formare a viitorilor magistrați. Pentru situația actuală a compunerii și competențelor principalelor instituții ale Uniunii Europene, puteți consulta Tabelul 5: Instituțiile Uniunii Europene.

În schimb, trebuie să cunoașteți însă că Tratatul de la Lisabona a determinat **sporirea participării parlamentelor naționale** la activitățile Uniunii Europene și consolidarea capacității lor de a-și exprima punctul de vedere asupra proiectelor de acte legislative ale Uniunii Europene, precum și asupra altor chestiuni care pot prezenta un interes deosebit pentru ele, în efortul de a spori legitimitatea democratică a Uniunii.⁸¹ Tot în acest scop, a fost introdusă posibilitatea **inițiativei legislative cetățenești**. La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor.⁸²

Rolul Parlamentului European a fost consolidat, în principal ca urmare a extinderii procedurii codeciziei (prevăzută de fostul Articol 251 CE) la o mare parte din domeniile acoperite de TFUE. Redenumită „**procedura legislativă ordinară**”, reglementată de noul Articol 294 TFUE, devine regula pentru adoptarea „actelor legislative” ale Uniunii – noua denumire a actelor adoptate în cadrul TFUE.

Carta drepturilor fundamentale a căpătat forță juridică primară – „aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor”.⁸³ Mai mult, se prevede că UE va adera la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO), iar Protocolul nr. 8 relativ la preconizata aderare prevede că acordul privind aderarea Uniunii la CEDO va trebui să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii, în special în ceea ce privește modalitățile speciale ale participării eventuale a Uniunii la autoritățile de control ale CEDO și mecanismele necesare pentru a garanta că acțiunile formulate de statele nemembre și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii.

Dacă adăugăm că **la 1 iulie 2013 Croația a intrat în club**, putem spune că am ajuns la zi cu povestea Uniunii Europene, în termeni mult simplificați, pentru cine nu a citit-o vreodată.⁸⁴ Modificările aduse de tratatele succesive asupra cărora s-au înțeles statele membre și pe care le-am trecut în revistă au fost alese datorită semnificației lor pentru practicieni. Înainte de a ne îndrepta atenția spre instanțele chemate să vegheze la aplicarea acestor norme, adică spre rolul vostru viitor, propun să luăm un moment de pauză, să reflectăm asupra a ceea ce a fost și unde am ajuns și să rostim cu optimism temperat

⁸⁰ Vizualizați întreaga propunere de regulament la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:RO:HTML>. Mai multe despre Parchetul European la http://ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index_en.htm.

⁸¹ A se vedea Protocolul (nr. 1) privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană, precum și Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

⁸² În temeiul Art. 24 alin. (1) TFUE, Parlamentul European și Consiliul, vor adopta regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, referitoare la procedurile și condițiile necesare pentru prezentarea unei inițiative cetățenești, inclusiv numărul minim de state membre din care trebuie să provină cetățenii care prezintă o astfel de inițiativă. La momentul scrierii a fost deja adoptat Regulamentul (UE) nr. 211/2011 privind inițiativa cetățenească, de reglementare a procedurii.

⁸³ Art. 6 alin. (1) UE, versiunea consolidată ca urmare a modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona.

⁸⁴ Să menționăm, totuși, și ultima modificare a art. 136 TFUE, prin Decizia Consiliului European din 25 martie 2011 de modificare a articolului 136 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene cu privire la un mecanism de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este euro (2011/199/UE), prin care se adaugă un alineat (3) care prevede că statele membre a căror monedă este euro pot institui un mecanism de stabilitate care urmează să fie activat în cazul în care este indispensabil, pentru a garanta stabilitatea zonei euro în ansamblu. O serie de măsuri au fost luate în acest până în prezent.

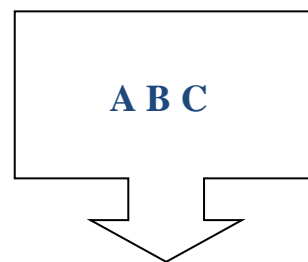
cuvintele care simbolizează schimbare, dar și continuitate: „Dreptul *comunitar* a murit. Trăiască dreptul *Uniunii Europene!*”

Tabelul 4: Cronologia integrării europene

În vig.	Nr. state	Instrumente	Structură		
20 iul. 1952	6 state (Fr, Ge, Țările de Jos, Be, Lux,	Tratatul CECO	CECO		
1 ian. 1958		Tratatul Euratom Tratatul CEE	Comunitățile Economice Europene = CEE + CECO + Euratom		
1 ian. 1973	9 state (UK, Ir, Dan)				
1 ian. 1981	10 state (Grecia)				
1 ian. 1986	12 state (Sp, Port)				
1 iul. 1987		Actul Unic European			
1 nov. 1993		Tratatul privind UE (Maastricht)	Comunitățile Europene = CE + CECO + Euratom	JAI	
1 ian. 1995	15 state (Aus, Fin, Su)				
1 mai 1999		Tratatul de la Amsterdam			
20 iul. 2002		Expiră Tratatul CECO	Comunitățile Europene = CE + Euratom	PESC	
1 feb. 2003		Tratatul de la Nisa		CPJP	
1 mai 2004	25 state (Ung, Pol, Ceh, Slk, Slv, Let,	Tratatul de aderare 2003			
1 ian. 2007	27 state (Ro, Bg)	Tratatul de aderare 2005			
1 dec. 2009		Tratatul de la Lisabona	Uniunea Europeană (disp. distincte PESC)		
1 iul. 2013	28 state (Croatia)	Tratatul de aderare 2012	Uniunea Europeană (disp. distincte PESC)		

1.2.3 Viața înainte și după Lisabona

În această secțiune, **alternativă la secțiunea anterioară**, abordarea este una sintetică, pe marginea principalelor aspecte care vă sunt necesare pentru context. De asemenea, este comparativă, demarcatorul fiind Tratatul de la Lisabona, cel mai recent tratat de modificare a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. Potrivit indicatorului alăturat, această abordare este probabil potrivită dacă aveți cunoștințe anterioare sau după parcurgerea secțiunii anterioare.



Uniunea Europeană este o structură hibridă, un sistem internațional de tip federal, înființată prin Tratatul privind Uniunea Europeană încheiat la Maastricht și în vigoare din anul 1993. Acest tratat *s-a adăugat* celor trei tratate încheiate în anii '50 între 6 state europene (Franța, Germania, Italia, Belgia, Luxemburg, Țările de Jos), prin care se reglementau în comun diverse domenii ale vieții lor economice. Prin Tratatul privind Uniunea Europeană au fost supuse reglementării comune, dar de o manieră diferită, la care ne vom referi mai jos, alte două mari dimensiuni din viața statelor în afara dimensiunii economice: externele și internele.

În prezent Uniunea Europeană cuprinde 28 de state membre. România a aderat la această entitate la 1 ianuarie 2007.⁸⁵

1.2.3.1 Înainte

Comunitățile Europene. Prin cele trei tratate încheiate în anii '50, statele membre fondaseră trei „Comunități”, diferite prin domeniile pe care le aveau ca obiect, dotate cu instituții create la nivel internațional. Aceste instituții au fuzionat destul de curând după înființare, astfel încât din 1965 cele trei Comunități au avut un singur set de instituții. Două dintre cele trei Comunități erau specializate pe câte un domeniu economic; ele reglementau gestionarea în comun, la nivel supranațional, a unor resurse vitale după cel de-al doilea război mondial: una cărbunele și oțelul (CECO), cealaltă energia atomică (CEEA sau Euratom). A treia organizație, Comunitatea Economică Europeană (CEE), avea o sferă de reglementare mai generală, care cuprindea mult mai multe sectoare de activitate economică, altele decât cele acoperite de celelalte două Comunități.

Prin modificări succesive ale tratatelor, „Comunitățile Europene” au crescut de-a lungul anilor, atât ca număr de membri, prin aderarea altor state europene (în prezent 28), cât și prin diversificarea competențelor și, în cazul CEE, a domeniilor de reglementare la nivel supranațional.

Cel mai important obiectiv al CEE era instituirea și menținerea unei piețe comune între statele sale membre, adică a unui nivel de integrare superior unei zone de liber schimb sau unei uniuni vamale. Zona de liber schimb presupune că între statele membre se desființează taxele vamale, dar fiecare stat își menține propriul tarif vamal în comerțul cu țări terțe. Următorul nivel de integrare economică, uniunea vamală, adaugă la zona de liber schimb elementul unui tarif vamal unic în comerțul cu țările terțe, prin care se realizează astfel pe deplin libera circulație a tuturor mărfurilor între statele participante. Piața comună (sau internă) presupune că, pe lângă libera circulație a mărfurilor care este realizată ca urmare a uniunii vamale, se urmărește și realizarea liberei circulații a persoanelor și

⁸⁵ Tratatul de aderare a Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat la 25 apr. 2005, JO L157, 21.06.2005, p. 11.

capitalului. Libertatea de circulație a mărfurilor, libertatea de circulație a persoanelor, libertatea de a presta servicii și libertatea de circulație a capitalurilor constituie astfel „cele patru libertăți fundamentale”. Forma finală de integrare, uniunea economică și monetară, ar aduce și unificarea politicilor monetare și fiscale, cu o monedă unică, euro, reglementată de o autoritate centrală.

Atingerea obiectivelor propuse în Tratatul de instituire a CEE urma să aibă loc prin asigurarea unei concurențe libere, nedenate, între agenții economici, printr-o politică comună în comerțul cu țări terțe, în agricultură și transport, precum și prin armonizarea legislației statelor membre în măsura necesară funcționării pieței comune. Integrarea economică a statelor membre urma să se realizeze prin două metode: metoda negativă – statele membre se obligau *să nu introducă* între ele niciun fel de obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului; metoda pozitivă – instituțiile create la nivel internațional urmau *să introducă* măsurile necesare pentru atingerea obiectivelor specifice fiecărui domeniu, inclusiv măsuri de armonizare a legislațiilor statelor membre.

Uniunea Europeană. În contextul funcționării acestor trei tratate, în 1992 a fost încheiat la Maastricht un al patrulea tratat, Tratatul privind Uniunea Europeană (Tratatul UE), prin care, pe de o parte, s-au mai adus modificări celor trei tratate constitutive ale Comunităților Economice, iar pe de altă parte, după cum arătam mai sus, au fost adăugate două mari domenii: politica externă și de securitate (PESC), respectiv justiția și afacerile interne (JAI). Prin aducerea acestor două domenii de interes vital și sensibil pentru un stat în cadrul de cooperare european, s-a progresat către realizarea obiectivului uniunii politice între statele membre, și nu numai economice. O nouă entitate a fost creată, Uniunea Europeană, cu o structură pentru descrierea căreia s-a folosit binecunoscuta analogie cu fațada unui templu grecesc, cu un fronton care se sprijină pe trei piloni.

Pilonii. Pilonul I, pilonul „comunitar” era reprezentat de domeniile care țin de viața economică, reglementate de cele trei tratate inițiale, CEE, CECO și CEEA (Euratom). Simpla lectură a cuprinsului primului tratat ne oferă o listă din care putem să ne formăm o imagine în legătură cu sfera sa de reglementare: libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor, capitalurilor; agricultura; vizele, azilul, imigrația (domeniu adus printr-o modificare ulterioară a Tratatului UE din sfera justiției și afacerilor interne în sfera comunitară); transporturile; concurența; politica economică și monetară; ocuparea forței de muncă; politica comercială comună; cooperarea vamală; politica socială, educația, formarea profesională și tineretul; cultura; sănătatea publică; protecția consumatorilor; rețelele transeuropene; industria; coeziunea economică și socială; cercetarea și dezvoltarea tehnologică; mediul; cooperarea pentru dezvoltare; cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe; asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări.

De la momentul înființării Uniunii Europene, Comunitatea Economică Europeană (CEE) a fost redenumită Comunitatea Europeană (CE) – după cum se poate observa din enumerarea de mai sus, sfera de cuprindere a acestei „Comunități” excedea deja în mod clar economicul, pătrunzând în domenii adiacente.

Pe lângă domeniile reglementate de Tratatul pe care de la momentul Maastricht nu-l mai numim „al CEE”, ci al „CE”, din pilonul I „comunitar” mai făceau parte cărbunele și oțelul și energia atomică, reglementate în continuare de propriile tratate. Din anul 2002, însă, cărbunele și oțelul au trecut sub imperiul Tratatului CE, ca un domeniu în plus de reglementare, pe lângă celelalte, deoarece, spre deosebire de Tratatul CE și de Tratatul CEEA, Tratatul CECO, încheiat pe durată determinată, a expirat. În consecință, începând din anul 2002, pilonul I comunitar cuprinde domeniile reglementate de Tratatul CE și de Tratatul CEEA.

Pilonul al II-lea cuprindea politica externă și de securitate comună, ale cărei obiective erau apărarea valorilor comune, a intereselor fundamentale, a independenței și integrității Uniunii, menținerea păcii și consolidarea securității internaționale, precum și promovarea cooperării internaționale.⁸⁶

Pilonul al III-lea, ca urmare a unei modificări ulterioare a tratatelor (prin care, după cum spuneam mai sus, vizele, azilul și imigrația au fost scoase din Tratatul UE și inserate în Tratatul CE), reglementa cooperarea polițienească și judiciară în materie penală în lupta împotriva fraudei de dimensiuni internaționale, a terorismului, a traficului de droguri și a altor forme grave de criminalitate internațională.

Prin urmare, din punct de vedere strict juridic, sintagma „drept comunitar” putea fi folosită numai pentru a acoperi corpul de drept care reglementa domeniile din cadrul pilonului I; pentru normele adoptate în cadrul pilonilor al II-lea și al III-lea, sintagma „drept al Uniunii” era cea adecvată. Cu toate acestea, în practică și informal sintagma „drept comunitar” este uneori extinsă și la cele două domenii reglementate de Tratatul UE, așa cum „Comunități” sau „Comunitatea” este folosită uneori în sens generic, alternativ pentru „Uniunea Europeană”, deși sunt noțiuni complet diferite. Pe parcursul acestei lucrări însă, sintagme precum „drept comunitar” și „act comunitar” vor fi folosite în sens strict, adică referitor la fostul pilon I.

Frontonul. În fine, elementul care unea cei trei piloni, așa-zisul „fronton”, era setul unic de instituții menite să asigure coerența și continuitatea acțiunilor întreprinse în vederea atingerii obiectivelor propuse, prin respectarea și dezvoltarea „*acquis*-ului comunitar”, după cum era numit în mod comun corpul de drept comunitar în vigoare. De asemenea, comune celor trei piloni erau și mecanismele pentru modificarea dispozițiilor care îi reglementau și pentru extinderea Uniunii.

Diferența dintre piloni. Care este explicația diferențierii între domeniul economic, cel al externelor și cel al cooperării în materie penală? De ce nu putem afirma pur și simplu că Tratatul privind Uniunea Europeană nu a făcut altceva decât să adauge două domenii importante la cele deja predominant economice existente sub tratatele anterioare? De ce sunt mereu privite și tratate distinct cele trei mari categorii de activități? Pe scurt, deoarece modul în care se coopera la nivel european în cadrul pilonului I comunitar era diferit de modul în care se coopera în cadrul celorlalți doi piloni. Pilonii al II-lea și al III-lea au fost sculptați după modelul organizațiilor internaționale clasice, ca forme de colaborare în care deciziile se iau la nivel interguvernamental (în cadrul Consiliului) cu unanimitate, pe când în cadrul pilonului I comunitar deciziile se luau în mare parte prin majoritate calificată, cu implicarea Parlamentului European într-o mai mare sau mai mică măsură (în ultima vreme mai degrabă mai mare). Cu alte cuvinte, în cele două domenii sensibile pentru suveranitatea națională, statele aveau drept de veto, pe când în celelalte domenii se putea trece peste voința unuia sau mai multor state care votau împotriva, câtă vreme majoritatea calificată era întrunită potrivit regulilor expres prevăzute în Tratatul CE. Strâns legat de aceasta, tipurile de acte care puteau fi adoptate în fiecare dintre cei trei piloni erau diferite, cu efecte juridice diferite. În al treilea rând, rolul Curții de Justiție era diferit de la un pilon la altul: majoritatea competențelor sale erau exercitate în pilonul I.

Instituțiile UE. Instituțiile responsabile cu realizarea obiectivelor propuse erau Parlamentul European, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi. Pe lângă acestea, au fost create prin acte ale instituțiilor comunitare și alte entități și agenții de monitorizare în diverse domenii, precum Agenția pentru Mediu sau Agenția pentru Drepturi Fundamentale. Am putea spune, foarte simplificat, că în procesul decizional și legislativ Consiliul exprima interesele statelor membre, Comisia – interesul comun (al

⁸⁶ Art. 11 TUE.

Comunității și Uniunii), Parlamentul – interesele popoarelor, iar Curtea de Justiție – principiul statului de drept.

Trei reguli sau principii au fost enunțate pentru funcționarea acestor instituții: 1) principiul atribuirii de competențe (exercitarea competențelor numai în temeiul și în limitele stabilite de tratatele constitutive); 2) principiul subsidiarității – în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă (acestea din urmă foarte puține), Comunitatea nu intervine decât în cazul și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot să fie realizate într-un mod satisfăcător de către statele membre, însă pot fi realizate mai bine la nivel comunitar din cauza dimensiunilor sau efectelor acțiunii preconizate; 3) principiul proporționalității – acțiunea Comunității nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor Tratatului CE.

Legiferare și izvoare de drept. Principalele instituții politice, Consiliul, Comisia și Parlamentul aveau rolul esențial înainte, ca și după Lisabona, în procesul de legiferare din cadrul UE. Inițiativa legislativă, gradul de implicare în acest proces, cvorumul cerut în cadrul fiecărei instituții pentru adoptarea măsurilor, toate acestea difereau în funcție de pilonul în cadrul căruia erau luate măsurile.

Diferența majoră între piloni în ceea ce privea legiferarea era că în cadrul pilonului I comunitar, în majoritatea situațiilor, Comisia avea inițiativa legislativă, iar Parlamentul era implicat în adoptarea actelor, cu rol consultativ sau, din ce în ce mai mult, cu rol codecizional, alături de Consiliu. Această din urmă procedură, codecizia, însemna că Parlamentul putea efectiv bloca o inițiativă legislativă. În cadrul celorlalți doi piloni, inițiativa legislativă aparținea Comisiei sau statelor membre, iar competența de adoptare a măsurilor specifice acestor sfere de activitate aparținea exclusiv Consiliului. Parlamentul avea numai rol consultativ în cadrul pilonului al III-lea.

Tratatele constitutive ale Comunităților și Tratatul privind Uniunea Europeană au fost și sunt cele mai importante *izvoare primare de drept*, adică au valoare „constituțională”, deci validitatea lor nu poate fi supusă controlului judiciar (se bucură de o prezumție absolută de legalitate) și sunt superioare tuturor celorlalte norme de drept.⁸⁷ De asemenea, constituie izvoare primare de drept și tratatele de aderare ale noilor state membre, tratatele succesive de modificare a tratatelor de bază, diversele protocoale și declarații unilaterale ale statelor atașate tratatelor. Izvoarele primare de drept furnizează baza juridică în temeiul căreia instituțiile Uniunii pot adopta diverse acte necesare îndeplinirii obiectivelor propuse, iar acestea pot fi supuse controlului legalității adoptării lor în raport de normele primare așa cum pe plan intern legile pot face obiectul controlului legalității adoptării lor în raport de Constituție.

Izvoarele secundare sunt reprezentate de actele adoptate de instituțiile Uniunii în temeiul competențelor ce le sunt conferite de tratatele constitutive și, înainte de Lisabona, erau diferite în cadrul fiecărui pilon. Astfel, în cadrul pilonului I comunitar, puteau fi adoptate acte obligatorii (regulamente, directive, decizii) și acte neobligatorii (recomandări și avize). În cadrul pilonului al II-lea puteau fi adoptate principii, orientări generale, strategii comune, acțiuni comune și poziții comune. În cadrul pilonului al III-lea puteau fi adoptate poziții comune, decizii-cadru și decizii și puteau fi elaborate convenții.

Principiile generale de drept comunitar, dezvoltate de către Curtea de Justiție (precum principiul proporționalității, principiul nediscriminării, principiul certitudinii (siguranței) raporturilor juridice, principiul protejării drepturilor fundamentale ale omului) și însăși jurisprudența Curții constituie, de asemenea, izvoare de drept.

⁸⁷ H. G. Schermers și D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, ed. a VI-a, Kluwer Law International, The Hague, 2001, p. 7.

Cetățenia europeană. Ca simbol al obiectivului uniunii politice urmărit de către Uniunea Europeană, tratatul de înființare a acesteia, Tratatul de la Maastricht, a introdus noțiunea de „cetățenie europeană”. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia UE nu înlocuiește cetățenia națională, ci o completează. Cetățenia europeană, astfel consacrată de Tratatul CE, conferea dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul UE, anumite drepturi electorale,⁸⁸ dreptul la protecție diplomatică în țări terțe, dreptul de petiționare. Grație interpretării creative a Curții de Justiție din ultimii ani, conceptul de cetățenie europeană a început să depășească statutul de simbol, îmbogățind conotațiile dreptului la liberă circulație și ședere.

Protecția drepturilor fundamentale de către UE. În lipsa unui catalog de drepturi similar celor din constituțiile naționale care să fi fost cuprins în tratate, Curtea de Justiție a dezvoltat de-a lungul anilor, inspirându-se din tradițiile constituționale comune statelor membre, precum și din CEDO, drept după drept, în funcție de cauzele care îi veneau pe rol. Spre sfârșitul mileniului, Uniunea evoluase politic până la punctul la care s-a apreciat ca necesară adoptarea formală a unui catalog de drepturi al UE Adoptată la Nisa în anul 2000, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene era, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, un document cu valoare pur declarativă, o proclamație solemnă a instituțiilor UE, dar fără forță juridică obligatorie. În vreme ce nu putea fundamenta soluții în drept, prevederile sale au fost citate de avocații generali în concluziile lor și, mai rar, de instanțele Uniunii, ca temeuri suplimentare de drept care indicau existența unei viziuni comune asupra drepturilor fundamentale discutate.

Modul de a stabili și a delimita precis competențele între Uniunea Europeană și statele membre, statutul Cartei drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, simplificarea tratatelor pentru a le face mai clare, mai accesibile tuturor, rolul parlamentelor naționale în arhitectura europeană au fost discutate, printre altele, în cadrul „Convenției privind viitorul Europei”. Convenția și-a încheiat lucrările în iulie 2003, prezentând textul unui proiect de *Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa*, semnat de statele membre la 29 octombrie 2004. Proiectul nu a supraviețuit procesului obligatoriu de ratificare de către fiecare stat membru potrivit procedurilor constituționale interne. În decembrie 2007, Constituția pentru Europa a fost cosmetizată și relansată sub forma **Tratatului de la Lisabona**, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

1.2.3.2 După

De la 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, nu mai există piloni. Mai precis, nu mai avem nevoie să folosim metafora, pentru că nu mai există „Comunități”.

Astăzi vorbim despre Uniunea Europeană, care s-a substituit și a succedat Comunității Europene.⁸⁹ Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) a fost redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene” (TFUE), ca urmare a „dispariției” Comunității Europene.

Din punct de vedere structural, cea mai importantă modificare adusă de Tratatul de la Lisabona este cea referitoare la trecerea cooperării în materie penală sub incidența TFUE, în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție. Cu alte cuvinte, a avut loc absorbirea pilonului al III-lea de către pilonul I. Metafora a fost abandonată, deși domeniul PESC a rămas în continuare reglementat în mod distinct în Tratatul privind Uniunea Europeană (a se vedea schema de la p. 44).

⁸⁸ Pentru un studiu exhaustiv al drepturilor electorale conferite de cetățenia europeană, a se vedea J. Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

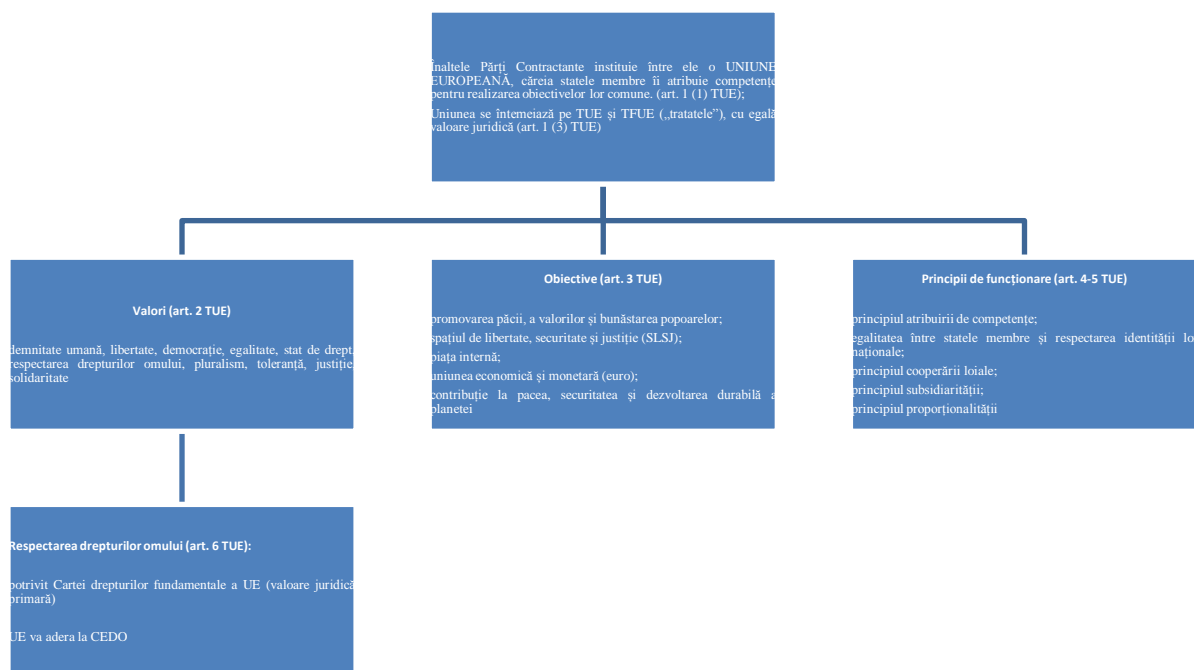
⁸⁹ Subzistă, însă, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA).

Veți avea pe masa de lucru, pe parcursul vieții voastre profesionale (de aceea mai bine vă obișnuiți de acum cu ele) cele două tratate constitutive ale Uniunii Europene, și anume **Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)** și **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)**. Pentru aceia dintre voi care țineți/veți ține Constituția la vedere tot timpul, indiferent de domeniul pe care îl studiați/în care veți lucra, puneți sub ea și tratatele constitutive ale UE, alături de **Carta drepturilor fundamentale** și de **CEDO**. Pentru aceia dintre voi care scot Constituția numai atunci când au nevoie, puneți tratatele în același loc pe raft. Și mai practic, puneți-vă un bookmark pe situl oficial al UE, ordonat în același folder cu bookmarkul de pe situl Camerei Deputaților și cel de pe situl Consiliului Europei.

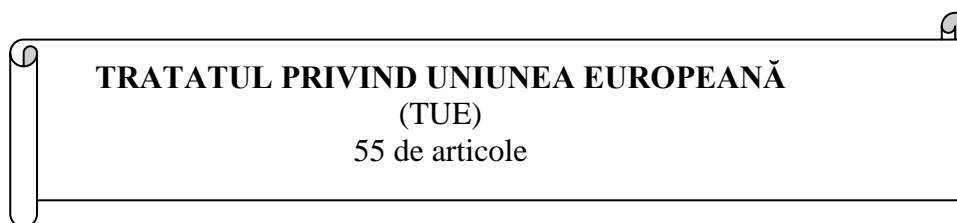
Aceia dintre voi care au străbătut calea cea lungă până aici știu deja din secțiunea 1.2.2.6 de mai sus care sunt celelalte modificări principale aduse tratatelor fondatoare prin Tratatul de la Lisabona.

Cea mai bună metodă de a vedea cu ce se ocupă în prezent Uniunea Europeană – de a realiza că are un grad mai mare sau mai mic de implicare în *toate* aspectele vieții – este de a studia cuprinsurile celor două tratate constitutive. Domeniile de interes particular sunt însoțite de câteva detalii.

Valori, obiective, principii



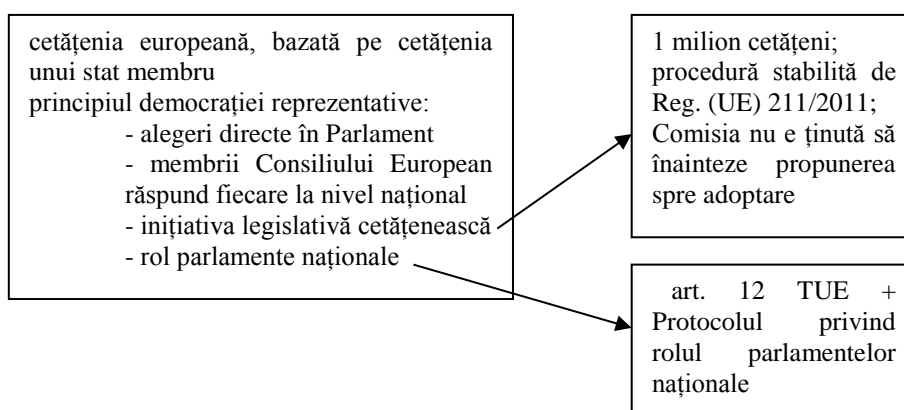
TUE – cuprins



PREAMBUL

TITLUL I - DISPOZIȚII COMUNE (art. 1-8)

TITLUL II - DISPOZIȚII PRIVIND PRINCIPIILE DEMOCRATICE



TITLUL III - DISPOZIȚII PRIVIND INSTITUȚIILE

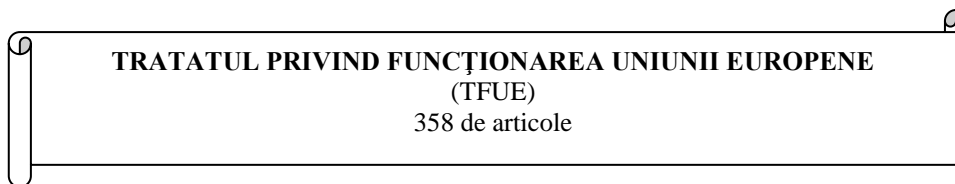


TITLUL IV - DISPOZIȚII PRIVIND FORMELE DE COOPERARE CONSOLIDATĂ
(reglementate în detaliu de art. 324-334 TFUE)

TITLUL V - DISPOZIȚII GENERALE PRIVIND ACȚIUNEA EXTERNĂ A UNIUNII ȘI DISPOZIȚII SPECIALE PRIVIND POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ



TFUE – cuprins



PREAMBUL

PARTEA ÎNTÂI PRINCIPILE

TITLUL I CATEGORII ȘI DOMENII DE COMPETENȚE ALE UNIUNII

TITLUL II DISPOZIȚII DE APLICARE GENERALĂ

PARTEA A DOUA NEDISCRIMINAREA ȘI CETĂȚENIA UNIUNII

Art. 18: În domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate.

Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot adopta orice norme în vederea interzicerii acestor discriminări.

Art. 19 (1): Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții din tratate și în limitele competențelor pe care acesta le conferă Uniunii, Consiliul, hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială și cu aprobarea Parlamentului European, poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală.

Art. 20: (1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.

(2) Cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate. Aceștia se bucură, printre altele, de:

- (a) dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre;
- (b) dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat;
- (c) dreptul de a se bucura, pe teritoriul unei țări terțe în care statul membru al cărui resortisanți sunt nu este reprezentat, de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat;
- (d) dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului European, precum și dreptul de a se adresa instituțiilor și organelor consultative ale Uniunii în oricare dintre limbile tratatelor și de a primi răspuns în aceeași limbă. (...)

PARTEA A TREIA POLITICILE ȘI ACȚIUNILE INTERNE ALE UNIUNII

TITLUL I PIAȚA INTERNĂ

TITLUL II LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR

Capitolul 1 Uniunea vamală

Capitolul 2 Cooperarea vamală

Capitolul 3 Interzicerea restricțiilor cantitative între statele membre

TITLUL III AGRICULTURA ȘI PESCUITUL

TITLUL IV LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR, A SERVICIILOR ȘI A CAPITALURILOR

Capitolul 1 Lucrătorii

Capitolul 2 Dreptul de stabilire

Capitolul 3 Serviciile

Capitolul 4 Capitalurile și plățile

TITLUL V SPAȚIUL DE LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE

Capitolul 1 Dispoziții generale

Capitolul 2 Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea

Capitolul 3 Cooperarea judiciară în materie civilă

Cooperarea în materie civilă > competența pentru Parlamentul European și Consiliu de a adopta măsuri care urmăresc să asigure: recunoașterea reciprocă între statele membre a deciziilor judiciare și extrajudiciare și executarea acestora; comunicarea și notificarea transfrontalieră a actelor judiciare și extrajudiciare; compatibilitatea normelor aplicabile în statele membre în materie de conflict de legi și de competență; cooperarea în materie de obținere a probelor; accesul efectiv la justiție; eliminarea obstacolelor din calea bunei desfășurări a procedurilor civile, la nevoie prin favorizarea compatibilității normelor de procedură civilă aplicabile în statele membre; dezvoltarea unor metode alternative de soluționare a litigiilor; sprijinirea formării profesionale în domeniu a magistraților și a personalului din justiție (art. 81 TFUE).

Capitolul 4 Cooperarea judiciară în materie penală

Cooperarea în materie penală > competența pentru Parlamentul European și Consiliu de a adopta măsuri care să asigure recunoașterea, în întreaga Uniune, a tuturor categoriilor de hotărâri judecătorești și decizii judiciare; prevenirea și soluționarea conflictelor de competență între statele membre; sprijinirea formării profesionale în domeniu a magistraților și a personalului din justiție; facilitarea cooperării dintre autoritățile judiciare sau echivalente ale statelor membre în materie de urmărire penală și executare a deciziilor. Pot fi adoptate directive în vederea stabilirii de norme minime referitoare la admisibilitatea reciprocă a probelor între statele membre, drepturile persoanelor în procedura penală, drepturile victimelor criminalității, precum și alte elemente speciale ale procedurii penale pe care Consiliul le identifică în prealabil printr-o decizie (art. 82 TFUE). În plus, pot fi adoptate directive cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră, ce rezultă din natura sau impactul acestor infracțiuni ori din nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună. Pe lângă domeniile deja existente (criminalitatea organizată, terorismul și traficul ilicit de droguri), sunt enumerate limitativ și următoarele domenii: traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, traficul ilicit de arme, spălarea banilor, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată și criminalitatea informatică (art. 83 TFUE).

Capitolul 5 Cooperarea polițienească

TITLUL VI TRANSPORTURILE

TITLUL VII NORME COMUNE PRIVIND CONCURENȚA, IMPOZITAREA ȘI ARMONIZAREA LEGISLATIVĂ

Capitolul 1 Regulile de concurență

Secțiunea 1 Reguli aplicabile întreprinderilor

Art. 101: Sunt incompatibile cu piața internă și interzise orice acorduri între întreprinderi, orice decizii ale asocierilor de întreprinderi și orice practici concertate care pot afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței comune (...).

Art. 102: Este incompatibilă cu piața internă și interzisă, în măsura în care poate afecta comerțul dintre statele membre, folosirea în mod abuziv de către una sau mai multe întreprinderi a unei poziții dominante deținute pe piața internă sau pe o parte semnificativă a acesteia. (...)

Secțiunea 2 Ajutoarele de stat

Capitolul 2 Dispoziții fiscale

Capitolul 3 Apropierea legislațiilor

TITLUL VIII POLITICA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ

Capitolul 1 Politica economică

Capitolul 2 Politica monetară
Capitolul 3 Dispoziții instituționale
Capitolul 4 Dispoziții privind statele membre a căror monedă este euro
Capitolul 5 Dispoziții tranzitorii

TITLUL IX OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ

TITLUL X POLITICA SOCIALĂ

TITLUL XI FONDUL SOCIAL EUROPEAN

TITLUL XII EDUCAȚIA, FORMAREA PROFESIONALĂ, TINERETUL ȘI SPORTUL

TITLUL XIII CULTURA

TITLUL XIV SĂNĂTATEA PUBLICĂ

TITLUL XV PROTECȚIA CONSUMATORILOR

Art. 169: (1) Pentru a promova interesele consumatorilor și pentru a asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, Uniunea contribuie la protecția sănătății, a siguranței și a intereselor economice ale consumatorilor, precum și la promovarea dreptului acestora la informare, educare și organizare în vederea apărării intereselor lor.

TITLUL XVI REȚELE TRANSEUROPENE

TITLUL XVII INDUSTRIA

TITLUL XVIII COEZIUNEA ECONOMICĂ, SOCIALĂ ȘI TERITORIALĂ

TITLUL XIX CERCETAREA ȘI DEZVOLTAREA TEHNOLOGICĂ ȘI SPAȚIUL

TITLUL XX MEDIUL

TITLUL XXI ENERGIA

TITLUL XXII TURISMUL

TITLUL XXIII PROTECȚIA CIVILĂ

TITLUL XXIV COOPERAREA ADMINISTRATIVĂ

Art. 197

(1) Punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii de către statele membre, care este esențială pentru buna funcționare a Uniunii, constituie o chestiune de interes comun.

(2) Uniunea poate sprijini eforturile statelor membre pentru îmbunătățirea capacității lor administrative de punere în aplicare a dreptului Uniunii. Această acțiune poate consta, în special, în facilitarea schimburilor de informații și de funcționari publici, precum și în sprijinirea programelor de formare. Niciun stat membru nu este obligat să recurgă la acest sprijin. Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc măsurile necesare în acest scop, cu excepția oricărei armonizări a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre.

PARTEA A PATRA ASOCIEREA ȚĂRILOR ȘI TERITORIILOR DE PESTE MĂRI

PARTEA A CINCEA ACȚIUNEA EXTERNĂ A UNIUNII

TITLUL I DISPOZIȚII GENERALE PRIVIND ACȚIUNEA EXTERNĂ A UNIUNII

TITLUL II POLITICA COMERCIALĂ COMUNĂ

Art. 207

(1) Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme, în special în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale privind schimburile de mărfuri și servicii și aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, investițiile străine directe, uniformizarea măsurilor de liberalizare, politica exporturilor, precum și măsurile de protecție comercială, printre care și cele care se adoptă în caz de dumping și de subvenții. Politica comercială comună se desfășoară în cadrul principiilor și al obiectivelor acțiunii externe a Uniunii.

(2) Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile care definesc cadrul în care este pusă în aplicare politica comercială comună.

TITLUL III COOPERAREA CU ȚĂRILE TERȚE ȘI AJUTORUL UMANITAR

Capitolul 1 Cooperarea pentru dezvoltare

Capitolul 2 Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe

Capitolul 3 Ajutorul umanitar

TITLUL IV MĂSURILE RESTRICTIVE

TITLUL V ACORDURILE INTERNAȚIONALE

TITLUL VI RELAȚIILE UNIUNII CU ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE ȘI CU ȚĂRILE TERȚE ȘI DELEGAȚII ALE UNIUNII

TITLUL VII CLAUZA DE SOLIDARITATE

Art. 222

(1) Uniunea și statele sale membre acționează în comun, în spiritul solidarității, în cazul în care un stat membru face obiectul unui atac terorist, ori al unei catastrofe naturale sau provocate de om. Uniunea mobilizează toate instrumentele de care dispune, inclusiv mijloacele militare puse la dispoziție de statele membre, pentru:

(a) - prevenirea amenințării teroriste pe teritoriul statelor membre;

- protejarea instituțiilor democratice și a populației civile de un eventual atac terorist;

- acordarea de asistență unui stat membru pe teritoriul acestuia, la solicitarea autorităților sale politice, în cazul unui atac terorist;

(b) acordarea de asistență unui stat membru pe teritoriul acestuia, la solicitarea autorităților sale politice, în cazul unei catastrofe naturale sau provocate de om.

(2) În cazul în care un stat membru face obiectul unui atac terorist sau este victima unui catastrofe naturale ori provocate de om, celelalte state membre îi oferă asistență la solicitarea autorităților politice ale acestuia. În acest scop, statele membre se coordonează în cadrul Consiliului. (...)

PARTEA A ȘASEA DISPOZIȚII INSTITUȚIONALE ȘI FINANCIARE

TITLUL I DISPOZIȚII INSTITUȚIONALE

Capitolul 1 Instituțiile

Secțiunea 1 Parlamentul European

Secțiunea 2 Consiliul European

Secțiunea 3 Consiliul

Secțiunea 4 Comisia

Secțiunea 5 Curtea de Justiție a Uniunii Europene

Secțiunea 6 Banca Centrală Europeană

Secțiunea 7 Curtea de Conturi

Capitolul 2 Actele juridice ale Uniunii, procedurile de adoptare și alte dispoziții

Începând de la 1 iulie 2013, în baza Regulamentului (UE) nr. 216/2013, *versiunea electronică* a Jurnalului Oficial al UE este autentică și produce efecte juridice. Publicat în toate cele 24 de limbi oficiale ale UE

Secțiunea 1 Actele juridice ale Uniunii

Art. 288 TFUE

Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize.

Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.

Recomandările și avizele nu sunt obligatorii.

Secțiunea 2 Proceduri de adoptare a actelor și alte dispoziții

Proceduri legislative (actele adoptate potrivit procedurilor legislative sunt „acte legislative”)

Art. 289 (1) (**procedura legislativă ordinară**)

Presupune adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei, potrivit procedurii definite la art. 294 TFUE.

Art. 289 (2) (**procedura legislativă specială**)

Presupune, în cazuri specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European.

Art. 290 („actele delegate”)

Un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte delegate, adică acte cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ. În titlul actelor delegate se introduce adjectivul „delegat” sau „delegată”.

Art. 291 („actele de punere în aplicare”)

În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 și 26 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliului. În titlul actelor de punere în aplicare se introduc cuvintele „de punere în aplicare”.

Proceduri nelegislative

În materia PESC, adoptarea de acte legislative este exclusă. (art. 24 (1) TUE)

Capitolul 3 Organele consultative ale Uniunii

Secțiunea 1 Comitetul Economic și Social

Secțiunea 2 Comitetul Regiunilor

Capitolul 4 Banca Europeană de Investiții

TITLUL II DISPOZIȚII FINANCIARE

Capitolul 1 Resursele proprii ale Uniunii

Capitolul 2 Cadrul financiar multianual

Capitolul 3 Bugetul anual al Uniunii

Capitolul 4 Execuția bugetului și descărcarea

Capitolul 5 Dispoziții comune

Capitolul 6 Combaterea fraudei

TITLUL III FORMELE DE COOPERARE CONSOLIDATĂ

PARTEA A ȘAPTEA - DISPOZIȚII GENERALE ȘI FINALE

Instituțiile UE

Tabelul 5: Instituțiile Uniunii Europene în prezent

Instituție	Compunere și organizare	Atribuții importante
Parlamentul European (control democratic)	751 membri (RO – 32) reprezintă aprox. 500 milioane cetățeni; mandat de 5 ani, aleși prin vot universal direct (din 1979); grupați după ideologie, nu cetățenie	exercită funcția legislativă, alături de Consiliu; participă la procesul de adoptare a bugetului UE, alături de Consiliu; exercită controlul politic asupra Comisiei; emite aviz conform cu privire la aderarea altor state
Consiliul European (priorități generale)	șefi de state sau guvern + președintele Comisiei + președintele său (acesta din urmă ales pentru un mandat de doi ani și jumătate); Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă la lucrările sale	definește orientările și prioritățile generale ale UE; nu exercită funcția legislativă; rol important în numirea Comisiei și a președintelui ei; numește pe Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate
Consiliul (interesele statelor membre)	câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru respectiv într-un anumit domeniu; deși formal răspunde ca o instituție unitară, în practică se reunește în configurații diferite, deci calitatea de membru nu e fixă; nu are președinte permanent (prin rotație, fiecare stat membru, schimbare la fiecare 6 luni)	exercită funcția legislativă, singur sau alături de Parlamentul European; participă la procesul de adoptare a bugetului UE, alături de Parlamentul European; coordonează politicile UE;
Comisia Europeană (interesele Uniunii; „gardianul tratatelor”)	„Colegiul comisarilor” (28 comisari, inclusiv președintele); organizată în Direcții generale sau servicii; mandat de 5 ani; include Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate	deține exclusiv inițiativa legislativă (nu în PESC); are competență de a adopta acte delegate și de punere în aplicare (art. 290-291 TFUE); asigură aplicarea tratatelor; execută bugetul; asigură reprezentarea externă a UE, cu excepția PESC; Președintele Comisiei are atribuții foarte importante: definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea; decide organizarea internă a Comisiei; la cererea sa, un membru al Comisiei își prezintă demisia
Curtea de Justiție a Uniunii Europene (respectarea dreptului)	Curtea de Justiție Tribunalul Tribunalul Funcției Publice	asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor (pentru detalii, a se vedea cap. 2)
Banca Centrală Europeană (politica monetară)	Consiliul guvernatorilor BCE este constituit din membrii Comitetului executiv al BCE și din guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro; Comitetul executiv este constituit din președinte, un vicepreședinte și alți patru membri, persoane a căror autoritate și experiență profesională în domeniul monetar sau bancar sunt recunoscute.	BCE și băncile centrale naționale constituie Sistemul European al Băncilor Centrale („SEBC”). BCE și băncile centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro, care constituie Eurosistemul, conduc politica monetară a Uniunii; obiectivul principal al SEBC: menținerea stabilității prețurilor; autorizează emisiunea de monedă euro
Curtea de Conturi (controlul conturilor)	28 membri, aleși dintre personalitățile care fac parte ori au făcut parte, în statul lor, din instituțiile de control financiar extern sau care au o calificare deosebită pentru această funcție.	verifică totalitatea conturilor de venituri și cheltuieli ale Uniunii

Instituțiile Uniunii Europene sunt reglementate de art. 14-19 TUE, completate cu art. 223-287 TFUE.⁹⁰

⁹⁰ Mai multe detalii despre instituțiile UE, precum și despre diversele agenții și organe, în G. Fábán, *Drept Instituțional al Uniunii Europene*, Ed. Hamangiu, 2012, p. 150-231.