

CUPRINS

Lista abrevierilor	7
I. Devenirea politico-juridică a Uniunii Europene: analiză diacronică	9
II. Uniunea Europeană – de la concept la realitate politico-juridică	17
III. Ordinea juridică a Uniunii Europene	22
III.1. Dreptul Uniunii Europene – Tentative de conceptualizare. Realizarea corelației Definiție – Caracteristici fundamentale.....	23
III.2. Izvoarele Dreptului Comunitar/Unional: descriere și interpretare	28
III.2.1. Dreptul Primar/Originar	31
III.2.2. Dreptul Secundar/Derivat.....	36
III.2.3. Dimensiuni de analiză ale <i>Dreptului nescris</i> al Uniunii: <i>Principiile generale de drept și Jurisprudența Curții de Justiție a</i> <i>Uniunii Europene. Dezbateri asupra cazului particular al cutumei</i>	41
III.3. Procesul legislativ la nivelul Uniunii Europene	43
IV. Cadrul instituțional al uniunii europene. caracterizare generală.....	52
IV.1. Scurtă prezentare a principiilor cadrului instituțional	52
IV.2. De La principiu la practică. Analiza normativă a organizării și funcționării cadrului instituțional.....	54
IV.2.1. Parlamentul European	55
IV.2.2. Consiliul European.....	62
IV.2.3. Consiliul Uniunii Europene (Consiliul)	64
IV.2.4. Comisia	69
IV.2.5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene.....	74
IV.2.6. Banca Centrală Europeană (BCE).....	85
IV.2.7. Curtea de Conturi	92
IV.3. Organele consultative.....	94
IV.3.1. Comitetul Economic și Social. Comitetul Regiunilor.....	94
IV.3.2. Banca Europeană de Investiții	95
V. Piața comună și piața internă: terminologie și principii	97
V.1. Libera circulație a mărfurilor.....	99
V.1.1. Clarificarea obiectului studiat: accepțiunile mărfii	99
V.1.2. Premise legislative	100
V.1.3. Dreptul pozitiv al Uniunii Europene în materie vamală: provocări și implicații asupra libertății de circulație a mărfurilor.....	102
V.2. Libera circulație a persoanelor	107
V.2.1. Observații preliminare.....	107

V.2.3. Delimitări conceptuale necesare: lucrător al Uniunii Europene – cetățean al Uniunii Europene	107
V.2.4. Cadrul normativ și jurisprudențial relevant	109
V.3. Libera circulație a serviciilor	121
V.3.1. Libertatea de stabilire: plasarea în contextul de studiu	121
V.3.2. Coordonate terminologice	122
V.3.3. Sediul materiei – Directiva 2006/123	125
V.4. Libera circulație a capitalurilor și plăților	128
VI. Clarificări definiționale și categoriale relative la politicile UE	136
VI.1. Politica economică și monetară – un obiectiv continuu sub auspiciile diacroniei	137
VI.1.1. Politica economică	139
VI.1.2. Politica monetară	142
VI.2. Politica în domeniul concurenței – premisă pentru funcționarea pieței interne	146
VI.3. Politica socială (și de ocupare a forței de muncă)	160
VI.3.1. Formularea contextului de studiu	160
VI.3.2. Dispozițiile dreptului primar	161
VI.3.3. Dispozițiile dreptului derivat	163
VII. Relațiile externe ale Uniunii Europene	178
VII.1. Aspecte structurale	178
VII.2. Politica externă și de securitate comună. Prefigurarea politicii de apărare comună	179
VII.3. Diplomazia UE – instrument de manifestare a politicii externe	184
VII.4. Dimensiunea cantitativă a relațiilor externe a Uniunii Europene: aplicații în materia extinderii	194
VII.5. Retragera din Uniunea Europeană: cazul BREXIT	197
VIII. Mijloacele financiare ale Uniunii Europene	201
VIII.1. Conștientizarea nevoii mijloacelor financiare proprii: primele inițiative comunitare	201
VIII.2. Dreptul primar în materie bugetară: art. 310-324 TFUE	202
VIII.3. Dreptul derivat în materie bugetară: Regulamentul 2018/1046	206
VIII.4. Fondurile structurale și de investiții (FSI)	212
Bibliografie selectivă	221

I.

DEVENIREA POLITICO-JURIDICĂ A UNIUNII EUROPENE: ANALIZĂ DIACRONICĂ

Colapsul economico-politic manifestat în perioada imediat următoare sfârșitului celui de-al doilea Război Mondial a constituit și punctul de început pentru reorganizarea statală în Europa. La epoca faptelor, efortul puterilor europene era concentrat către depășirea rivalității istorice dintre Franța și Germania prin formularea unei soluții comune – care să avantajeze statele europene. Ideile sintetizate prin *Declarația Schuman*¹ asigură fundamentul ideologic pentru o Europă unită prin solidaritate și valori comune. Primul și principalul obiectiv enunțat în Declarația Schuman constă în promovarea și asigurarea păcii mondiale; premisele fundamentale pentru obținerea acestui obiectiv constau în concilierea reală dintre Franța și Germania și crearea unei solidarități de fapt între state și popoare. Concretizarea efectivă a păcii și solidarității era posibilă prin trecerea sub control supranațional (respectiv în sarcina Înaltei Autorități) a producției franco-germane de cărbune și oțel. În condițiile date, s-au pus bazele unei noi ordini europene. În cadrul acesteia, punctul de interes era deplasat de la *stat* – ca principală entitate politico-juridică și *constituții și legi interne* – ca principale izvoare de drept la *o structură supranațională de factură europeană având o ordine juridică suis generis*.

După cel de-al doilea Război Mondial, inițiativele puterilor europene erau orientate către crearea unei Europe Unite. Soluția politico-juridică a celor trei Comunități Europene nu s-a prefigurat încă de la primele încercări demarate în acest sens. Literatura de specialitate² distinge *trei grupări distincte de organizații europene* care au conlucrat în vederea

¹ Proclamată la 9 mai 1950 de ministrul francez de afaceri externe – Robert Schuman. Textul Declarației a fost revizuit de Jean Monnet – economist și diplomat francez, președintele Înaltei Autorități al cărei scop consta în exercitarea controlului asupra resurselor de cărbune și oțel ale Franței și Germaniei. Ideile enunțate în Declarația Schuman au alcătuit, organizat și pus în aplicare Planul Schuman. Concomitent, Monnet a dezvoltat un alt plan (Planul Monnet) în temeiul căruia producția de cărbune germană urma să fie asimilată de Franța. Din punct de vedere juridic, Planul Monnet a fost sprijinit de acțiuni privind două regiuni germane reclamate de Franța: Acțiuni privind Regiunea Saar (la sfârșitul celui de-al doilea Război Mondial, Germania a fost împărțită în sfere de influență ale Puterilor Aliate iar în perioada 1947-1956 landul Saar a fost desprins din punct de vedere organizatoric-administrativ de Germania și a intrat sub protectorat francez; se urmărea exploatarea economică a Regiunii Saar de către Franța, respectiv trecerea acestei regiuni sub autoritatea Franței pentru a servi nevoilor de dezvoltare ale acesteia; la 1 ianuarie 1957, în urma unui referendum, landul Saar iese de sub protectoratul francez și se alipește Germaniei); Acțiuni privind regiunea Ruhr (în anul 1949, Puterile Aliate au stabilit Autoritatea Internațională pentru Regiunea Ruhr prin intermediul căreia producția de cărbune și oțel a Germaniei din Regiunea Ruhr era plasată sub control internațional; prin Tratatul de la Paris din anul 1951, Germania a acceptat să participe la cursa implicită a dezarmărilor și să adere la Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului; astfel, Tratatul de la Paris constituie temeiul juridic al eliberării de sub control internațional a regiunii Ruhr).

² Comisia Europeană, Direcția Generală Comunicare, Informarea Cetățenilor, prof. Klaus Dieter Borchardt, *ABC-ul dreptului Uniunii Europene*, Luxemburg, 2017, ISBN 978-92-79-63644-8, p. 12-23.

atingerii obiectivului integrator al Europei Unite prin Pace și Solidaritate: (1) organizațiile euroatlantice; (2) organizațiile europene a căror activitate este bazată pe cooperarea internațională tradițională; (3) Uniunea Europeană – ca organizație europeană de integrare având caracter *suis generis*.

Primul grup de organizații care au răspuns nevoilor de reconstrucție economică a continentului european a fost reprezentat de Organizația pentru Cooperare Economică Europeană¹ și Organizația Tratatului Atlanticului de Nord. *Organizația pentru Cooperare Economică Europeană* (organizație internațională fondată în anul 1948 cu scopul de a asigura suportul instituțional pentru punerea în aplicare a Planului Marshall) funcționează în baza principiilor democrației reprezentative și ale economiei de piață. Implicându-se activ în reconstrucția economică a Europei, Statele Unite ale Americii lansează în anul 1947 – prin intermediul secretarului de stat George Marshall – planul de salvagardare a economiilor statelor europene, preîntâmpinând cu această ocazie influența în zonă a forțelor rusești. Intervenționismul american în sfera europeană a fost calificat de Moscova precum manifestări ale neoimperialismului economic american în timp ce, prin Planul Marshall, Statele Unite ale Americii apreciau că reconstrucția economică europeană este o necesitate pentru combaterea consecințelor negative ale regimului comunist. Longevitatea obiectivului principal al OCEE – de a liberaliza schimburile comerciale între state a determinat, la rândul său, longevitatea acestei organizații internaționale care, în anul 1960 se transformă în Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică². Reconfigurarea Organizației a condus la aderarea de noi membri din spațiul extra-european (SUA și Canada) dar și la extinderea sferei de obiective urmărite prin inserarea *promovării progresului economic în țările din lumea a treia*. Evoluția în timp a OCDE și consolidarea acesteia în prezent au avut ca punct de susținere Doctrina Truman și, implicit Teoria Dominoului – ambele teze susținând combaterea pericolului comunist în scopul creării unor premise potrivite pentru dezvoltarea economico-politică la nivel mondial.

În domeniul militar, dintre organizațiile euroatlantice, *Organizația Tratatului Atlanticului de Nord*³ și-a asumat ca obiective centrale asistența și apărarea colective, soluționarea crizelor internaționale, asigurarea păcii și securității. Similar cu OCDE, NATO a fost proiectată pentru a opri expansiunea comunistă, având bazele juridice stabilite prin Tratatul de la Washington, încheiat pe data de 4 aprilie 1949. În conformitate cu Tratatul de la Washington, deși a fost constituită pentru a deservi scopuri militare, NATO acționează în conformitate cu principiile și obiectivele atestate de Carta ONU – respectiv promovarea păcii, nerecurgere la forță și la amenințarea cu forță, asigurarea relațiilor de prietenie între popoare. Articolul 5 din Tratat trasează condițiile în care statele membre⁴ NATO manifesta forță în relațiile internaționale: *Părțile convin că*

¹ *Brevitatis causa* vom utiliza acronimul OCEE pentru a desemna Organizația pentru Cooperare Economică Europeană.

² *Brevitatis causa* vom utiliza acronimul OCDE pentru a desemna Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

³ *Brevitatis causa* vom utiliza acronimul NATO pentru a desemna Organizația Tratatului Atlanticului de Nord.

⁴ În prezent, NATO cuprinde 29 de state: Belgia, Canada, Danemarca, Franța, Islanda, Italia, Luxemburg, Olanda, Norvegia, Portugalia, Regatul Unit și Statele Unite ale Americii (cele 12 state fondatoare);

un atac armat împotriva uneia sau mai multora dintre ele, în Europa sau în America de Nord, va fi considerat un atac împotriva tuturor și, în consecință, sunt de acord ca, dacă are loc asemenea atac armat, fiecare dintre ele, în exercitarea dreptului la auto-apărare individuală sau colectivă recunoscut prin art. 51 din Carta Națiunilor Unite, va sprijini Partea sau Părțile atacate prin efectuarea imediată, individuală sau de comun acord cu celelalte Părți, a oricărei acțiuni pe care o consideră necesară, inclusiv folosirea forței armate, pentru restabilirea și menținerea securității zonei nord-atlantice. Orice astfel de atac armat și toate măsurile adoptate ca rezultat al acestuia vor trebui raportate imediat Consiliului de Securitate. Aceste măsuri vor înceta după ce Consiliul de Securitate va adopta măsurile necesare pentru restabilirea și menținerea păcii și securității internaționale.

Preocupările europene în domeniul militar și de securitate nu au fost concentrate *de plano* în forul NATO. Debutul în acest domeniu a fost marcat de Uniunea Europei Occidentale¹ a cărei vocație de apărare permitea acțiunea concertată a membrilor săi în caz de agresiune îndreptată împotriva unuia dintre aceștia.

Grupul organizațiilor care își desfășoară activitatea în baza principiului clasic al cooperării internaționale circumscrie Consiliul Europei² și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa³.

Consiliul Europei – ca organizație de cooperare interguvernamentală și interparlamentară – a luat ființă prin Statutul de la Londra, asumându-și scopul de a *realiza o mai mare unitate între membrii săi pentru salvagardarea și realizarea idealurilor și principiilor care sunt moștenirea lor comună și pentru facilitarea progresului lor economic și social*⁴. Activitatea Consiliului Europei este orientată către protecția drepturilor omului – principalele argumente în temeiul cărora această organizație își arogă, la nivel european, o poziție primordială în materia ocrotirii individului se referă la:

(1) cel mai reprezentativ document juridic pentru activitatea normativă a Consiliului Europei este Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților

Grecia și Turcia (au aderat în anul 1952), Germania (a aderat în anul 1955), Spania (a aderat în anul 1982), Republica Cehă, Ungaria și Polonia (au devenit membre în anul 1999), Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, România, Slovacia, Slovenia (2004), Albania și Croația (2009), Muntenegru (2017).

¹ *Brevitatis causa*, vom utiliza pe parcursul lucrării acronimul UEO pentru a desemna organizația Uniunea Europei Occidentale. Actul juridic de constituire a acestei organizații este Tratatul de la Bruxelles din 17 martie 1948 – revizuit prin Acordul de la Paris din 23 octombrie 1954. UEO a fost dizolvată la data de 30 iunie 2011, atribuțiile sale fiind preluate de diverse alte organizații precum NATO, Consiliul Europei etc.

² *Brevitatis causa*, vom utiliza pe parcursul lucrării acronimul CoE pentru a desemna organizația Consiliului Europei.

³ *Brevitatis causa*, vom utiliza pe parcursul lucrării acronimul OSCE pentru a desemna Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa.

⁴ Articolul 1, litera a din Statutul Consiliului Europei. Statutul Consiliului Europei semnat la Londra în 5 mai 1949. A intrat în vigoare la 3 august 1949 și a fost modificat prin procesele-verbale ale Secretarului General al Consiliului Europei date 22 mai 1951, 18 decembrie 1951, 4 mai 1953, 30 mai 1958, 3 noiembrie 1961, 6 mai 1963, 24 mai 1965, 14 octombrie 1970, 17 februarie 1971, 9 decembrie 1974, 2 octombrie 1976, 9 ianuarie 1978, 20 ianuarie 1978, 27 noiembrie 1978, 16 noiembrie 1988, 5 mai 1989, 6 noiembrie 1990, 21 februarie 1991, 26 noiembrie 1991 și 7 mai 1992. România a ratificat Statutul prin Legea nr. 64 din 4 octombrie 1993, publicată în M. Of. nr. 238 din 4 octombrie 1993.

Fundamentale¹ – care reunește *în principal* drepturi civile și politice și instituie ca mecanism de control Curtea Europeană a Drepturilor Omului;

(2) principiile esențiale în funcție de care se împlinește activitatea Consiliului Europei sunt: democrația și statul de drept; promovarea și respectarea drepturilor omului precum și principiul preeminenței dreptului (acesta este enunțat atât în art. 3 din Statutul Consiliului Europei cât și în art. 1 din CEDO și poate fi rezumat astfel: orice persoană aflată sub jurisdicția unui stat membru al Consiliului Europei trebuie să se bucure de toate drepturile și libertățile fundamentale).

*Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa*² a luat ființă la începutul anilor 1970 sub forma unui forum de negociere și dialog dintre state în scopul consolidării securității, a angajamentelor politico-militare, a protecției mediului înconjurător și a drepturilor omului. Inițial, forumul și-a desfășurat activitatea prin conferințe și întâlniri la nivel înalt – organizate în temeiul Actului Final de la Helsinki³. Evoluția Conferinței către OSCE a fost formalizată prin Carta de la Paris⁴ – document care sistematizează domeniile de activitate ale OSCE după cum urmează:

- (1) drepturile omului, democrația și statul de drept;
- (2) libertatea economică și responsabilitatea;
- (3) relațiile de prietenie dintre statele participante;
- (4) securitatea;
- (5) unitatea;
- (6) dimensiunea umană;
- (7) securitatea;
- (8) cooperarea economică;
- (9) mediul înconjurător;
- (10) cultura;
- (11) muncitori migranți;
- (12) regiunea Mediterană;
- (13) organizații neguvernamentale;
- (14) noi structuri și instituții ale procesului CSCE.

Cel de-al *treilea grup* de organizații internaționale este reprezentat de *Uniunea Europeană* – înfățișând un caz special de cooperare interstatală la nivel european. Fiind bazată pe compromisul conform căruia statele acceptă punerea în comun a suveranității lor în favoarea constructului suprastatal, Uniunea Europeană s-a organizat precum o structură *suis generis* care a luat ființă inițial sub forma a *3 comunități*.

Pentru a contracara menținerea eventualelor animozități franco-germane, producția de cărbune și oțel (materii prime pentru proliferarea eventualelor conflicte internaționale)

¹ *Brevitatis causa*, vom utiliza pe parcursul lucrării acronimul CEDO pentru a desemna Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Convenția a fost elaborată la data de 4 noiembrie 1950 și a intrat în vigoare la data de 3 septembrie 1953.

² *Brevitatis causa*, vom utiliza pe parcursul lucrării acronimul CSCE pentru a desemna Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa.

³ Încheiat la 1 august 1975.

⁴ Document încheiat la 21 noiembrie 1990.

a fost plasată sub o Înalță Autoritate care se organiza conform principiilor economiei de piață (nediscriminare și libertate) care totuși avea propria sa agendă de acțiune (punerea în aplicare a unui plan de investiții, respectiv a unui plan de producție).

În aceste condiții luat ființă *Comunitatea Europeană a Cărbunelui și a Oțelului*¹ prin semnarea la 18 aprilie 1951 a Tratatului constitutiv al Organizației (intrat în vigoare la 25 iulie 1952). Particularitățile CECO erau multiple:

(1) vocația federală;

(2) acțiunea sectorială (rezumată la piața cărbunelui și oțelului, intervenția CECO presupunea suprimarea taxelor vamale, a contingentelor și a acordurilor de cartel; de asemenea, CECO avea competențe de a interveni asupra prețurilor, de a controla concurența, de a exclude înțelegerile și abuzurile în materie, de a impune condiția unei autorizații prealabile referitoare la concentrările de întreprinderi, etc.);

(3) mijloacele juridice prin care CECO poate acționa pentru a-și îndeplini atribuțiile enumerate constau în sesizări ale Curții de Justiție a CECO pe calea avizelor, deciziilor, recomandărilor, prin acordarea – în favoarea salariaților – de ajutoare sau împrumuturi, prin dezvoltarea de programe de noi activități pentru reconversia lucrătorilor sau pentru reintegrarea forței de muncă².

Structura instituțională a CECO era organizată pe 4 piloni:

– Înalta Autoritate – având competențe în gestionarea procesului de producție a cărbunelui și oțelului, era alcătuită din 9 membri numiți de comun acord de guvernele celor 6 state membre (personalități independente care emiteau decizii având forță executivă). Aceasta se afla sub controlul Adunării Parlamentare.

– Consiliul Special de Miniștri – reprezentant al guvernelor naționale care era responsabil de legătura dintre guverne și Înalta Autoritate.

– Adunarea Parlamentară exercita o acțiune de control asupra Înaltei Autorități, în mod similar cu modul în care puterea legislativă controlează executivul.

– Curtea de Justiție supraveghează aplicarea în mod concret a prevederilor tratatelor și soluționează neînțelegerile dintre particulari și statele membre sau dintre particulari și Înalta Autoritate³.

Tratatul de instituire a CECO a avut o durată limitată de valabilitate – 50 de ani, încetându-și valabilitatea în anul 2002.

*Comunitatea Economică Europeană*⁴ accentuează eforturile europene de integrare pe linie economică, plasând în plan secund aspectele de cooperare politică și diplomatică.

Declarația de la Messina⁵ reafirmă planul economic al unei reconstrucții europene bazat pe fuziunea economiilor naționale, stabilirea unei piețe comune, armonizarea

¹ *Brevitatis causa*, vom utiliza pe parcursul lucrării acronimul CECO pentru a desemna Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului.

² Irina Moroianu Zlătescu, *Instituții Europene și Drepturile Omului*, Ed. Institutului Român pentru Drepturile Omului, București, 2008, p. 40.

³ Irina Moroianu Zlătescu, *op. cit.*

⁴ *Brevitatis causa*, vom utiliza pe parcursul lucrării acronimul CEE pentru a desemna Comunitatea Economică Europeană.

⁵ Document politic adoptat de miniștrii de afaceri externe ai celor 6 state fondatoare în perioada 1-5 iunie 1955.

politicilor sociale naționale. Era stabilită, în perspectivă, o politică în materia transporturilor dar și un pachet de măsuri în domeniul energiei, schițându-se posibilitatea creării unei organizații privind energia atomică. Având prezente cele două obiective enunțate de Raportul Spaak¹ au fost elaborate la Roma, la 25 martie 1957 *Tratatul de Constituire a Comunității Economice Europene (CEE)* și *Tratatul de constituire a Comunității Europene de Energie Atomică (Euratom)*; ambele tratate au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958.

Primul Tratat de la Roma – instituind Comunitatea Economică Europeană – reglementează riguros misiunea, obiectivele și mijloacele de acțiune în domeniul economic. Obiectivul fundamental al Comunității rezidă în instituirea pieței comune care să fie fundamentul uniunii vamale, al armonizării politicilor economice, al realizării libertății de circulație a capitalurilor, serviciilor, bunurilor și persoanelor, al concretizării politicilor comune în domeniul agricol, al transporturilor, al dezvoltării regionale, al sectorului social. Cadrul principiilor afirmate la nivelul Comunității era alcătuit din: eliminarea restricțiilor vamale, un tarif vamal comun, o bună funcționare a regulilor de concurență, sincronizarea legislațiilor naționale, obținerea unei libertăți de circulație absolute, etc.

Înființarea Comunității Economice Europene a constituit premisa definirii jurisprudențiale a sintagmei „piață comună” precum *eliminarea tuturor restricțiilor schimburilor intracomunitare în scopul fuziunii piețelor intracomunitare într-o piață unică în condiții similare celor aplicabile unei genuine piețe interioare*². De asemenea, au fost configurate 3 politici comunitare: politica agricolă comună, politica comercială comună și politica de concurență. Însemnătatea înființării Comunității Economice Europene rezidă în constituirea unei noi ordini juridice care să fie inserată în dreptul intern al statelor membre. Noua Comunitate creată-deși orientată inițial către domeniul economic – a fost înzestrată cu personalitate juridică dar și cu putere de reprezentare internațională. La nivel instituțional, puterea de decizie normativă este deținută de Comitetul de Miniștri – care recunoaște ca organism consultativ COREPER (Comitetul Reprezentanților Permanenți). Puterea deliberativă este partajată între Consiliu și Parlament iar Curtea de Justiție deține un rol jurisdicțional³.

Cel de-a doilea Tratat de la Roma se concentra asupra obiectivului energiei atomice administrată în comun, în scopuri non-militare. Comunitatea *EURATOM* funcționa, la nivel instituțional, în mod similar cu celelalte două comunități. Sigur că unele structuri au evoluat pentru a se adapta la specificul de funcționare al tuturor Comunităților înființate: Adunarea Comună CECO își extinde competențele pentru CEE și EURATOM, evoluând – mai întâi către Adunarea Parlamentară Europeană iar ulterior către Parlamentul European; Curtea de Justiție răspunde solicitărilor CECO, CEE și EURATOM în măsura în care acestea vizează probleme de interpretare și aplicare a tratatelor. Comunitățile sunt sprijinite de comitete specializate în direcția de activitate aleasă: CECO avea un comitet consultativ pentru probleme de cărbune și oțel, CEE și EURATOM beneficiau de Comitetul Economic și Social – ca entitate orientată către cadrul economic și social, fiind

¹ Raportul elaborat de Comitetul de Experți condus de P.H. Spaak la data de 12 aprilie 1956.

² Recomandarea din anul 1982, p. 1409, pct. 33.

³ Irina Moroianu Zlătescu, *op. cit.*, p. 45.

alcătuit din reprezentanți ai agricultorilor, comercianților sau din reprezentanți ai profesiunilor liberare.

Comisia – instituție comună celor 3 Comunități, avea în competență să gestioneze informațiile referitoare la energia atomică și să efectueze inspecții la fața locului.

Sfera reglementărilor stabilite de CECO și CEE este extinsă prin dispozițiile EURATOM, fiind reglementate deopotrivă aspectele ce țin *de învățământ, cercetare, sănătate publică, securitate*.

Diferența dintre tratatele instituind cele 3 comunități rezidă, într-o mare măsură, și în vocație asumată: Tratatul instituind CEE are vocație normativă, îndeplinind o funcție legislativă; Tratatul CECO și EURATOM preiau regulile-cadru și necesită completări reduse. Diferențele dintre Comunități se impun și pe alte planuri – fie ele tehnice sau substanțiale – Tratatul CECO este încheiat pe o perioadă de 30 de ani; Tratatul CEE și EURATOM au valabilitate nelimitată; Tratatul CECO exploatează ideea Europei Federale, accentuând rolul executivului comunitar (comisia) spre deosebire de celelalte două tratate care au în vedere metoda cooperării în materie economică și de energie; procedura revizuirii prevederilor tratatelor CECO și CEEA este simplificată, realizându-se prin simpla intervenție a organelor comunitare; Tratatul CECO este redactat într-o singură limbă în timp ce celelalte două sunt diseminate în 4 limbi¹.

Înțelegerea creării și evoluției celor 3 Comunități nu poate fi despărțită de indicații referitoare la instituțiile aferente acestora. Diacronia este punctul de plecare în analiza de substanță a instituțiilor comunitare. Tot pe filon diacronic trebuie scrutată și evoluția cadrul legislativ al Comunităților, al Comunității și, finalmente, al Uniunii Europene deoarece reglementările tratatelor au incidență directă asupra setului de competențe și atribuții alocat fiecăreia dintre instituții. Reconfigurarea instituțiilor comunitare/europene este, în primul rând, rezultatul reconfigurării normelor juridice stabilite la nivel supra-național.

¹ *Ibidem.*

PRIMELE EVOLUȚII ÎN MATERIA REGLEMENTĂRIILOR CARE AU CA OBIECT INSTITUȚIILE COMUNITARE		
PRIMA ETAPĂ ÎN EVOLUȚIA JURIDICO- INSTITUȚIONALĂ A COMUNITĂȚILOR	TRATATUL DE LA PARIS (1951; 1952) de instituire a CECO.	Instituții CECO: Înalta Autoritate, Consiliul Special de Miniștri, Adunarea Comună, Curtea de Justiție.
CEA DE-A DOUA ETAPĂ ÎN EVOLUȚIA JURIDICO- INSTITUȚIONALĂ A COMUNITĂȚILOR	TRATATELE DE LA ROMA (1957; 1958) de instituire a CEE și EURATOM Convenția referi- toare la unele instituții comune ale Comunităților (încheiată în anul 1957, își încetează aplicarea în anul 1999).	Instituții CEE și EURATOM: (Consiliul – având rol legislativ); (Comisia – exercitând atribuții executive); Adunarea (deținând controlul politic); Curtea de Justiție (având vocație jurisdicțională). Prin Convenția încheiată odată cu Tratatele de la Roma au fost operate următoarele modificări instituționale: Adunarea Comună CECO s-a unit cu Adunarea CEE și Adunarea Euratom rezultând Adunarea Parlamentară Europeană; Curtea de Justiție a CECO s-a unit cu curțile de justiție a celorlalte două Comunități rezultând Curtea de Justiție Unică. Se instituie, pentru CEE și Euratom, Comitetul Economic și Social ca organ unic.
CEA DE-A TREIA ETAPĂ ÎN EVOLUȚIA JURIDICO- INSTITUȚIONALĂ A COMUNITĂȚILOR	TRATATUL DE LA BRUXELLES (numit și TRATATUL DE FUZIUNE) încheiat în anul 1965 și intrat în vigoare în anul 1967.	Sistemul instituțional al Comunităților se modifică în următorul sens: cele trei Comisii, respectiv cele trei Consilii ale celor 3 Comunități au fuzionat într-o Comisie unică, respectiv într-un Consiliu unic. În contextul dat, Consiliul rămâne instituția decizională, Comisia este executivul, Parlamentul exercită controlul politic, Curtea de Justiție este puterea judecătorească.

Tabelul 1: Evoluția primelor instrumente juridice și instituții ale construcției comunitare

II.

UNIUNEA EUROPEANĂ – DE LA CONCEPT LA REALITATE POLITICO-JURIDICĂ

La nivel conceptual, intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht¹ a formulat sintagma Uniunea Europeană. Având o amplă sferă de cuprindere, se impunea clarificarea noțiunii nou introduse. În consecință, pentru a nu plasa întru totul conceptul Uniunii Europene într-un cadru superfluu, Tratatul definește Uniunea într-un mod eminentemente descriptiv: *Uniunea are la bază Comunitățile Europene, precum și politicile și formele de cooperare prevăzute în prezentul Tratat*. În logica riguroasă a Tratatelor, era cel puțin un oximoron juridic concretizarea normativă a unei construcții ambigue, lipsită de personalitate juridică însă care, prin definiție, se fundamenta pe entități (cele 3 Comunități prezentate anterior) care beneficiau de personalitate juridică, precum și de un statut propriu și un cadru instituțional stabilit.

Recomandându-se ca un construct teoretic, Uniunea Europeană reunea cele 3 Comunități care au suferit modificări structurale: CEE (Comunitatea Economică Europeană s-a transformat în Comunitatea Europeană); CECO – prezenta, de asemenea, anumite particularități dat fiind faptul că avea o durată de existență determinată – 50 de ani; EURATOM – soluționa provocările din ce în ce mai presante ale utilizării în scopuri civile a energiei atomice.

Cele trei Comunități creau primul pilon al construcției enunțate. Urmează pilonul care desemna politica externă și de securitate comună care, în varianta inițială a Tratatului de la Maastricht, se reflecta în politici și acțiuni comune care neglijează (în mod voit!) domeniul apărării – păstrând oarecare incertitudini cu privire la acesta².

În varianta consolidată a Tratatului asupra Uniunii Europene, pilonul politicii externe și de securitate comună este mai clar conturat. Este depășită ambiguitatea dintre *politica externă și de securitate comună și acțiunea externă a Uniunii Europene*. Articolul³ 21 constituie, în acest sens, demersurile Uniunii ca actor internațional. Ideile diriguitoare ale *acțiunii externe* ale Uniunii sunt în acord cu: *democrația, statul de drept, universalitatea*

¹ Cunoscut și sub denumirea de Tratatul privind Uniunea Europeană/Tratatul asupra Uniunii Europene, a fost semnat la 7 februarie 1992 însă a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993 din cauza unor obstacole juridice specifice: respingerea Tratatului de către poporul danez la primul referendum organizat; chestionarea conținutului tratatului prin acțiunea Germaniei formulată împotriva acceptului exprimat de Parlament cu privire la Tratatul de la Maastricht. Forma consolidată a Tratatului a fost publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) C 202 din 7 iunie 2016.

² Augustin Fuerea, *Manualul Uniunii Europene*, ed. a V-a revăzută și adăugită după Tratatul de la Lisabona (2007-2008), Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 57.

³ *Brevitatis causa*, la „articol” ne vom referi cu abrevierea „art.”; la „alineat” ne vom referi cu abrevierea „alin.”; la „paragraf” ne vom referi cu abrevierea „par.”; la „literă” ne vom referi cu abrevierea „lit.”.

și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, principiile Cartei ONU dar și cu ideile fundamentale ale dreptului internațional.

Evocarea cadrului principal are utilitatea de a identifica potențialii parteneri externi ai Uniunii, aceasta cooperând exclusiv cu organizații (regionale, globale, internaționale) care agreează, promovează și aplică ideile menționate anterior¹. Instrumentele formale de înfăptuire a acțiunii externe a Uniunii sunt *politici comune și acțiuni* a căror vocație se raportează, *inter alia*, la:

a) apărarea valorilor, a intereselor fundamentale, a securității, a independenței și integrității sale;

(b) consolidarea și sprijinirea democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional;

(c) menținerea păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite, precum și cu principiile Actului final de la Helsinki și cu obiectivele Cartei de la Paris, inclusiv cele privind frontierele externe;

(d) promovarea dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare, cu scopul primordial de a eradica sărăcia;

(e) încurajarea integrării tuturor țărilor în economia mondială, inclusiv prin eliminarea treptată a barierelor în calea comerțului internațional.

Prin normele consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană nu doar se dezvoltă pilonul II al Politicii Externe și de Securitate Comună ci se operează, concomitent, o distincție conceptuală între *acțiune externă* și *politică externă și de securitate comună*, stabilindu-se sfera de relaționare dintre cele două noțiuni. Având în vedere că în Capitolul 2 – Dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună, art. 23, sunt reiterate principiile acțiunii externe a Uniunii Europene, fiind recunoscută aplicarea lor asupra politicii externe și de securitate comună, este clar că raportul *acțiune externă-politică externă și de securitate comună* nu poate fi decât acela de la întreg la parte. Articolul 5 din varianta consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană enumeră punctual instrumentele prin intermediul cărora Uniunea își conduce politica externă și de securitate comună: definirea orientărilor generale, adoptarea deciziilor referitoare la acțiuni și poziții ce se impun a fi aplicare în materie de Uniune, consolidarea cooperării dintre state în scopul orientării politicii lor.

Cooperarea judiciară în domeniul justiției și al afacerilor interne reprezenta cel de-al treilea pilon al Tratatului privind Uniunea Europeană. Restructurarea celui de-al treilea pilon al Uniunii este efectuată prin forma consolidată a Tratatului privind Uniunea distingându-se următoarele dimensiuni: *cooperarea judiciară în materie civilă, cooperarea judiciară în materie penală, cooperarea polițienească*. Cooperarea judiciară în

¹ A se consulta Capitolul V, Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii și Dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună, Capitolul 1 Dispoziții Generale privind Acțiunea Externă a Uniunii, art. 21 din Tratatul asupra Uniunii Europene, versiunea consolidată, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 202 din 7 iunie 2016.

materie civilă se fundamentează pe principiul *recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare și extrajudiciare*, impunând Parlamentului și Consiliului adoptarea de măsuri care să privească:

(a) *recunoașterea reciprocă între statele membre a deciziilor judiciare și extrajudiciare și executarea acestora;*

(b) *comunicarea și notificarea transfrontalieră a actelor judiciare și extrajudiciare;*

(c) *compatibilitatea normelor aplicabile în statele membre în materie de conflict de legi și de competență;*

(d) *cooperarea în materie de obținere a probelor;*

(e) *accesul efectiv la justiție;*

(f) *eliminarea obstacolelor din calea bunei desfășurări a procedurilor civile, la nevoie prin favorizarea compatibilității normelor de procedură civilă aplicabile în statele membre;*

(g) *dezvoltarea unor metode alternative de soluționare a litigiilor;*

(h) *sprijinirea formării profesionale a magistraților și a personalului din justiție*¹.

Măsurilor enunțate anterior li se adaugă o serie de aspecte care țin de dreptul familiei, – acestea beneficiind de o procedură diferită. Dacă procedura legislativă ordinară este aplicabilă pentru soluționare problematice de mai sus, procedura legislativă specială (în temeiul căruia Consiliul este cel care stabilește în unanimitate după consultarea Parlamentului European) este susceptibilă de soluționarea problemelor de dreptul familiei. Pe cale de excepție, procedura ordinară nu este în totalitate exceptată de la soluționarea aspectelor de dreptul familiei, deoarece Consiliul va putea adopta, la propunerea Comisiei, o decizie prin care să indice acele probleme de dreptul familiei care vor putea fi soluționate prin procedură ordinară².

Cooperarea judiciară în *materie penală* este supusă aceluiași principii care ghidează și cooperarea judiciară în *materie civilă*. În cadrul cooperării judiciare în materie penală, procedura ordinară va avea ca obiect, în principal:

(a) *instituirea unor norme și proceduri care să asigure recunoașterea, în întreaga Uniune, a tuturor categoriilor de hotărâri judecătorești și decizii judiciare;*

(b) *prevenirea și soluționarea conflictelor de competență între statele membre;*

(c) *sprijinirea formării profesionale a magistraților și a personalului din justiție;*

(d) *facilitarea cooperării dintre autoritățile judiciare sau echivalente ale statelor membre în materie de urmărire penală și executare a deciziilor*³.

Luând în considerare că normele de drept penal circumscriu, prin natura lor, *dreptul public al statului, fiind tributare influențelor culturale autohtone dar și tradițiilor juridice interne*, Parlamentul și Consiliul, prin procedura legislativă ordinară, pot adopta directive care să promoveze standarde minime. Scopul acestora din urmă este să ia în considerare

¹ Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 81, versiunea consolidată, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 202 din 7 iunie 2016.

² *Ibidem*.

³ Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 82, versiunea consolidată, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 202 din 7 iunie 2016.