

JM CHAIR
EU Financial Regulation

EUFIRE

*Research and Teaching Activities on European Union
Financial Regulation*

Project number 574702-EPP-1-RO-EPPJMO-CHAIR

Period of Implementation: 2016-2019



Alexandru Ioan Cuza
University of Iasi



Faculty of Economics
and Business Administration



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Carol I Boulevard, no.22
Iasi, Romania

Email: eufire@uaic.ro
Official Site: www.eufire.uaic.ro

**UNIVERSITATEA ALEXANDRU IOAN CUZA
FACULTATEA DE ECONOMIE SI ADMINISTRAREA
AFACERILOR**

***ASPECTE PRIVIND
DREPTUL UNIUNII
EUROPENE***

PROF. DR. TOFAN MIHAELA

CONF. ANA MARIA BERCU

LECT. DAN LUPU

Introducere

Disciplina Drept european, inclusă în planul de învățământ pentru studenții masteranzi, are caracter obligatoriu și este prevăzută cu activitate de studiu și evaluare în semestrul 1 (respectiv anul II, primul semestru din învățământul postuniversitar).

Obiectivul general al disciplinei este ca studenții să poată desfășura activități cu respectarea normelor imperative la nivel european, iar obiectivele specifice vizează :

- Cunoașterea principalelor prevederi normative la nivelul UE
- Înțelegerea relației drept intern – drept european
- Identificarea modului în care se aplică normele dreptului european în situații guvernate de dreptul național.
- Aplicarea corectă a principiilor dreptului european în legislația internă

Disciplina este structurată pe 9 unități de studiu, lucrările de verificare și întrebările de autocontrol fiind poziționate după fiecare unitate de studiu.

Pregătirea studenților va avea loc individual, conform ritmului de lucru previzionat pentru fiecare unitate de studiu, dar și prin intermediul activităților tutoriale.

Evaluarea cunoștințelor se va derula în sesiune, prin intermediul examenului scris, cu întrebări după modelul celor prezentate în suportul de curs și luate în discuție în cadrul orelor de pregătire.

Disciplina *Drept european/EU legal framework* face parte din pachetul de discipline incluse în activitățile de predare ale Proiectului Jean Monnet Chair European Financial Regulation, implementat în universitatea noastră cu sprijin financiar din partea Uniunii Europene, prin programul Erasmus +, linia de finanțare a activităților Jean Monnet, în perioada 2016-2019. Puteți găsi mai multe informații privind activitățile proiectului la adresa www.eufire.uaic.ro

Cuprins

Unitatea de studiu I Scurt istoric al apariției și evoluției Uniunii

Europene

- I.1 Premisele apariției Comunităților Europene și evoluția acestor
- I.2 Principalele momente în evoluția construcției comunitare
- I.3 Uniunea Europeană, cea mai completă formă de integrare comunitară

Unitatea de studiu II Izvoarele primare ale Dreptului european

II.1 Tratatelor institutive

- II.1.1 Autonomia tratatelor institutive
- II.1.2 Structura tratatelor
- II.1.3 Autoritatea tratatelor
- II.1.4 Durata tratatelor institutive
- II.1.5 Sfera de aplicare teritorială a tratatelor institutive

II.2 Acordurile internaționale

II.3 Legislația consolidată

Unitatea de studiu III Izvoarele derivate ale Dreptului european

III.1 Regulamentul

III.2 Directiva

III.3 Decizia

III.4 Alte categorii de acte emise de instituții sau organisme europene

Unitatea de studiu IV Izvoarele nescrise ale Dreptului european

IV.1 Principiile Dreptului european

IV.2 Jurisprudența

IV.3 Cutuma la nivel european

Unitatea de studiu V Legislativul și executivul european

V.1 Parlamentul European

V.1. Structură și funcții

V.2 Atribuțiile Parlamentului European

V.2 Consiliul Uniunii Europene

V.2.2 Noțiuni și delimitări conceptuale

V.2.1. Structura și principalele funcții ale Consiliului Uniunii

Europene

V.2.3 Atribuțiile Consiliului Uniunii Europene

V.I.3 Comisia Europeană

V.I.3.1 Structura și funcțiile Comisiei Europene

V.I.3.2. Atribuțiile Comisiei Europene

Unitatea de studiu VI Organe judecătorești și de control

VI.1 Curtea europeană de Justiție

VI.2 Tribunalul de primă instanță

VI.3 Tribunalul funcției publice

VI.4 Curtea Europeană de Conturi

VI.4.1 Structură

VI.4.2 Atribuții

Unitatea de studiu VII Organe consultative și monetare

VII.1 Comitetul economic și social și Comitetul Regiunilor

VII.2. Banca Centrală Europeană

VII.2.1 Structură și organizare

VII.2.2 Atribuții

Unitatea de studiu VIII Principiile care guvernează relația drept european-dreptul statelor membre

VIII.1 Principiul aplicării imediate a dreptului european

VIII.2 Principiul efectului direct al dreptului european

VIII.3 Principiul priorității aplicării dreptului european

Unitatea de studiu IX Procedura legislativă în cadrul Uniunii Europene

IX.1 Procedura avizului conform

IX.2 Procedura codeciziei

IX.3 Procedura cooperării

IX.4 Procedura consultării

Unitatea de studiu I

Scurt istoric al apariției și evoluției Uniunii Europene

Obiective specifice:

- cunoaștere evoluției istorice a comunităților europene
- înțelegerea mecanismelor juridice de înființare și funcționare a Uniunii europene

Unitatea de studiu realizează o scurtă introducere în problematica dreptului european, oferind principalele informații despre **baza normativă la nivelul Uniunii europene.**

Termeni cheie: comunități europene, izvoare ale dreptului european, tratate, regulamente, directive, decizii, cutumă

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 3 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

Rezumat: modulul prezintă principalele momente ale evoluției comunităților europene, până la stadiul actual de integrare. Sunt prezentate actele normative la nivel european, începând cu baza normativă de ordin constituțional, respectiv tratatele institutive și continuând cu actele normative derivate, adică regulamentul directiva și decizia europeană. Ultima lecție a modulului prezintă izvoarele nescrise și rolul lor în sistemul de drept european.

I.1 Premisele apariției Comunităților Europene și evoluția acestor

Obiective operaționale:

- explicarea rațiunilor care au motivat apariția Uniunii europene
- cunoașterea principalelor momente ale evoluției comunităților europene

Apariția comunităților europene nu a avut loc deodată, în urma unei singure întâlniri politice la nivel înalt sau ca urmare a demersurilor unei singure personalități

marcante a vieții sociale de la jumătatea secolului trecut. Ideea Europei unite și necesitatea unei strânse colaborări între statele din această zonă a lumii s-a conturat prin numeroase evenimente și situații care au arătat că europenii ar putea avea un destin comun mai bun decât fiecare dintre ei separat, priviți ca națiuni independente și total autonome.

Reconstrucția țărilor care au suferit pagube materiale și umane în timpul celui de-al doilea război mondial (1939 - 1945) a impus reglementarea unor norme de conduită în plan internațional (norme de natură politică, monetară, socială și comercială). Aceste reglementări s-au concretizat, din punct de vedere tehnico-juridic, în negocierea și semnarea unor convenții internaționale.

În domeniul dreptului internațional public, trebuie menționate în special Planul Marshall, Organizația Națiunilor Unite, dar și pe plan local, Organizația europeană de cooperare economică (OECE, înființată în anul 1948 și înlocuită în anul 1961 cu Organizația de cooperare și dezvoltare economică, OCDE).

În domeniul monetar, au fost încheiate Acordurile de la Bretton Woods, din anul 1945, prin care s-au înființat Fondul Monetar Internațional (FMI) și Banca internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BIRD), care pun bazele unei noi ordini monetare internaționale.

Consiliul Europei vine să completeze, în plan politic, organizațiile precedente, reunind, în temeiul Tratatului de la Londra, din 9 mai 1949, statele europene care beneficiau de un regim democratic pluralist și erau atașate idealurilor de protecție a drepturilor omului. Cadru al dialogului politic, Consiliul Europei este de asemenea, un instrument de armonizare a drepturilor omului la nivel național.¹

Strict la nivel european, experiența nefericită a războiului, imensele pagube materiale și omenești au impulsionat opinia politică a înalților demnitari europeni pentru a găsi soluții care să preîntâmpine declanșarea unei alte conflagrații de dimensiunile celor două războaie mondiale. Un rol important pentru apropierea statelor europene și pentru demararea procesului de integrare în accepțiunea lui actuală îi este atribuit lui Jean Monnet, datorită căruia s-au făcut primele demersuri în scopul realizării unei noi unități europene. Acesta, îndeplinind funcția de șef al Organizației naționale a planificării din Franța, a propus ca producția de cărbune și oțel din Franța și Germania să fie administrată de către un organism supranațional.² La 9 mai 1950, Robert Schuman, ministrul afacerilor externe al Franței lansa declarația, inspirată de către Jean

¹ vezi Convenția europeană a drepturilor omului, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 și intrată în vigoare la 3 septembrie 1953.

² Augustin Fuerea – “Instituțiile Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, București, 2002, p. 15

Monnet, prin care propunea crearea unei piețe a cărbunelui și oțelului, care să fie condusă potrivit metodelor naționale ce implică o ruptură de schemele tradiționale ale relațiilor dintre state. Realizarea acestei piețe a fost un prim pas pe calea dezvoltării pe care o cunoaștem astăzi pentru statele europene.

“Planul Schuman”, conceput pentru a evita un nou conflict armat de dimensiuni majore a pus sub control internațional ramurile de bază ale industriei de armament, prin intermediul unui tratat inviolabil, acceptat de către Germania, Franța, Belgia, Olanda, Luxemburg și Italia, în calitate de membrii fondatori. Tratatul asupra Comunității europene a cărbunelui și oțelului a fost semnat la Paris la 18 aprilie 1951 pentru o perioadă de 50 de ani.¹

Negocierea și încheierea tratatului s-a realizat mult prea devreme pentru ca părțile semnatare să afirme cu convingere perenitatea acestuia, însă instituțiile constituite prin acest tratat au demonstrat o viziune nouă asupra vieții internaționale, în sensul urmării avantajelor individuale în procesul de realizare a interesului european comun. Semnatarii tratatului CECA au avut din partea națiunilor pe care le reprezentau, mandatul politic de a constitui o organizație total nouă, atât din punct de vedere al obiectivelor, cât și al metodelor sale de transpunere în practică a misiunii trasate. La cererea reprezentanților Olandei, a fost constituit un Consiliu de Miniștri, dar și o Adunare Parlamentară și o Curte de Justiție. Toate deciziile importante pentru viața economică și socială a țărilor semnate se adoptau cu unanimitate de către Înalta Autoritate, organism a cărui independență și autonomie au fost avute în vedere drept principii pentru tratatul întreg, ca reguli care nu pot fi încălcate în nici un fel.

Astfel, relațiile foarte strânse între statele europene au demarat prin intermediul industriilor de război (cărbune și oțel) dar în scurt timp s-a evidențiat nevoia unei mai strânse colaborări între statele fondatoare ale CECA. Paul Henz Spaark, politician de origine belgiană, a redactat raportul care îi poartă numele, raport prin care a propus și argumentat nevoia creării a încă două uniuni între statele europene: o uniune economică la nivel general, dar și o uniune particulară pentru gestionarea în comun a problemelor în legătură cu utilizarea pașnică a energiei atomice.

Tratatele instituind CEEA și CEE au fost semnate la 25 martie 1957 la Roma. Noile comunități s-au inspirat din concepțiile cu privire la instituțiile comune puse deja în practică prin tratatul CECA, pe calea unei uniuni din ce în ce mai strânse între

¹ Tratatul instituind CECA a expirat la 23 iulie 2002. Conform art. 1 din Protocolul asupra consecințelor financiare ale expirării tratatului CECA, adoptat la Nisa în anul 2000, „toate bunurile și obligațiile CECA, așa cum se găsesc ele la data de 23 iulie 2002, sunt transferate Comunității europene, începând cu data de 24 iulie 2002”

popoarele europene.¹ În aceeași zi cu semnarea tratatelor de la Roma, cele 6 state fondatoare au semnat și Convenția cu privire la instituțiile comune, stabilind că tuturor celor 3 comunități, create prin statute diferite și cu misiuni distincte, li se alătură în sfera lor de competență aceeași Adunare parlamentară și aceeași Curte de justiție. Deși avută în vedere încă de la început, unitatea deplină a instituțiilor celor trei comunități, CEE, CECA și CEEA s-a realizat abia prin Tratatul de la Bruxelles instituind o Comisie Unică și un Consiliu unic (Tratatul de fuziune al executivelor comunitare, semnat în 1965 și intrat în vigoare în 1967).

Sistemul creat prin cele 3 tratate s-a dezvoltat în 2 direcții principale². O primă direcție a avut în vedere perfecționarea instituțiilor comunitare, iar cea de-a 2-a a urmărit extinderea Comunităților, prin cooptarea de noi membri.

De-a lungul timpului, Comunitățile europene s-au confruntat cu numeroase situații de criză, care au fost rezolvate cu ajutorul reflecțiilor și a sintezelor cu privire la modalitățile de depășire a acestora. Nu de puține ori, părțile semnatare ale actelor institutive ale comunităților au trebuit să dea dovadă de dorință de a continua colaborarea și de perseverență, rezolvarea neînțelegerilor având întotdeauna la bază compromisul și abandonarea ambițiilor și orgoliilor naționale în favoarea ideii de unitate și colaborare la nivel european.

O astfel de situație este criza cunoscută sub denumirea de “politica scaunului gol”³, practică de Franța în 1965 timp de șapte luni. Reprezentanții Franței nu au participat la nici una din lucrările organismelor comunitare timp de șapte luni, ca formă de protest față de propunerea Comisiei de a realiza în comun politica agricolă, subiect prioritar pentru viața economic și social a Franței. Franța a dorit păstrarea modului de vot în baza votului unanim pentru problem care vizează bugetul pentru agricultură, în timp ce Comisia dorea trecerea politicii agricole Europene în competența decizională a Parlamentului, care să poată lua decizii pe baza unui vot calificat.

Criza s-a soluționat în baza compromisului de la Luxemburg⁴. Textul acestui document a avut puterea de rezolva una dintre cele mai importante crize de debut ale comunităților, acordând Franței dreptul de a invocă votul unanim în probleme de politică agricolă, dacă apreciază că este vorba despre probleme foarte importante pentru

¹ Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea – „Drept instituțional comunitar european”, Editura Actami, București, 2000, p. 14

² Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea - „Drept instituțional comunitar european”, Editura Actami, București, 2000., p. 14

³ Jean Paul Jacque – op. it., p. 10

⁴ Idem, p. 312

politica agricolă națională. Acest compromis a făcut ca votul calificat în cadrul procesului decizional comunitar să fie aplicat cu mare întârziere.

Procesul de extindere a comunităților europene s-a derulat pe etape. După adoptarea de către statele membre a unei poziții comune, în 1970, negocierile cu statele candidate la aderare (Regatul Unit, Irlanda, Danemarca, Norvegia) s-au putut deschide. Aceste negocieri au dus, la 22 ianuarie 1972, la semnarea unui tratat de aderare. Norvegia a decis să nu ratifice tratatul, ca urmare a rezultatului negativ al referendumului consultativ. Celelalte 3 state devin membre, începând cu 1 ianuarie 1973, ale unei Comunități confruntate, din toamna aceluiași an, cuprimul șoc petrolier.

Prin semnarea tratatului de aderare, în anul 1981, dintre Grecia și Comunități, numărul statelor membre se ridică la 10, pentru ca, în 1986, acestea să fie în număr de 12, prin aderarea Spaniei și Portugaliei.

Următoarea extindere a Comunităților a avut loc în anul 1995 când Austria, Finlanda și Suedia devin membre ale C.E. Tratatul și actele de aderare ale Austriei, Finlandei și Suediei au fost semnate cu ocazia Consiliului european de la Corfu, din 24-25 iunie 1994.

La 28 noiembrie 1994, poporul norvegian a respins, prins referendum, pentru a 2-a oară, aderarea, cu o majoritate de 52,2%; astfel, doar 3 state au devenit membre ale UE, începând cu 1 ianuarie 1995.

Procesul către noi extinderi ale comunităților europene este reluat în mod progresiv, teritoriul european extinzându-se în interesul exclusiv al cetățenilor care îl ocupă.

Atingerea numărului de 27 de state membre ale Uniunii Europene ridică o serie de întrebări privind funcționarea instituțiilor, în special cu privire la modul de luare și aduce la îndeplinire a deciziilor. Pe acest fond, la nivelul uniunii au fost deja demarcate demersurile pentru îmbunătățirea modului de funcționare a mecanismelor uniunii, în forma extinsă de 27 și în vederea viitoarelor acorduri de extindere prin cooptarea unor noi state. Conceptul de Europa la nivel politic pare chiar să depășească delimitarea strict geografică a termenului.

I.2 Principalele momente în evoluția construcției comunitare

Obiective operaționale:

- cunoașterea momentelor cheie în evoluția Uniunii europene
- explicarea pașilor parcurși pentru atingerea stadiului de astăzi al integrării europene

Cronologia construcției politice și economice europene ne relevă atât momentele de succes în edificarea Europei unite de astăzi, dar și momentele de cumpănă. Organizarea activității economice comune pentru statele membre ale uniunii nu a fost întotdeauna marcată de momente plăcute sau de realizări, fiecare dintre statele membre fiind nevoită, la un moment dat să admită o serie de renunțări în favoarea ideii de integrare, începând cu renunțarea la o parte din suveranitatea de stat, în favoarea instituțiilor și organismelor organizate la nivel european.

Principalele momente în evoluția construcției comunitare sunt¹:

- 16 aprilie 1948 crearea, la Paris, a Organizației Europene de Cooperare Economică, în scopul repartizării ajutorului acordat prin Planul Marshall celor 16 țări beneficiare;
- 5 mai 1949 la Londra, înființarea Consiliului Europei, cu sediul la Strasburg;
- 9 mai 1950 Planul ministrului francez al afacerilor externe, Robert Schuman, de creare a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului pe baza unui proiect aparținând lui Jean Monnet;
- 1950 este creată Unitatea de Cont Europeană;
- 18 aprilie 1951 Tratatul de la Paris instituie CECO, cu sediul la Luxemburg, cu participarea a șase țări: Belgia, Franța, R.F. Germania, Italia, Luxemburg și Olanda;
- 27 mai 1952 semnarea la Paris a Tratatului instituind Comunitatea economica de Aparare;
- 10 august 1952 își începe activitatea Înalta Autoritate, organul executiv al CECO, sub președenția lui Jean Monnet;
- 1-2 iunie 1955 reuniti în Conferința de la Messina, Italia, ministrii afacerilor externe ai celor 6 decid extinderea integrării europene la întreaga economie;
- 5 august 1955 este semnat la Paris Acordul Monetar European;
- 25 martie 1957 Tratatul de la Roma; sunt semnate tratatele de înființare a Comunității Economice Europene și a Comunității Europene de Energie Atomică, ambele cu sediul la Bruxelles, având drept participante aceleași șase țări semnatare ale Tratatului de la Paris (Europa celor șase);
- 1 ianuarie 1958 intrarea în vigoare a Tratatelor de la Roma și instalarea la Bruxelles a Comisiilor CEE și a Euratom-ului;

¹Vezi în acest sens Ovidiu Stoica – „Integrare financiar-monetară europeană”, Editura Junimea, Iași, 2003, p. 162 și Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2003, p.20

- 9 iulie 1961 Grecia semnează Acordul de Asociere la CEE;
- 31 iulie 1961 Irlanda cere aderarea la CEE;
- 9 august 1961 Marea Britanie cere aderarea la CEE;
- 10 august 1961 Danemarca cere aderarea la CEE;
- 14 ianuarie 1962 se naște Politica Agricolă Comună, odată cu crearea Fondului European de Orientare și Garantare Agricolă;
- 30 iulie 1962 intrarea in vigoare a politicii agricole comune (PAC);
- 12 septembrie 1963 Turcia semnează Convenția de Asociere la CEE;
- 8 aprilie 1965 este semnat Tratatul de fuziune a executivelor (conducerii) celor trei Comunități Europene (CECO, CEE, EURATOM), formându-se Comunitățile Europene;
- 29 ianuarie 1966 Compromisul de la Luxemburg. Franta accepta sa-si reia locul in Consiliu dupa 6 luni de practicare a „politicii scaunului gol“, in schimbul mentinerii regulii unanimitatii atunci cand sunt in discutie interese foarte importante;
- 10 mai 1967 Marea Britanie și Irlanda cer pentru a doua oară aderarea la CEE;
- 24 iulie 1967 Norvegia cere pentru a doua oară aderarea la CEE;
- 28 iulie 1967 Suedia cere aderarea la CEE;
- 1 iulie 1968 realizarea uniunii vamale, prin eliminarea taxelor vamale între Țările celor șase și stabilirea unor taxe vamale commune;
- 22 aprilie 1970 semnarea, la Luxemburg a tratatului care permite finantarea progresiva a Comunitatilor prin resurse proprii si extinderea puterilor controlului Parlamentului european;
- 30 iunie 1970 deschiderea la Luxemburg a negocierilor cu 4 tari candidate la aderare (Danemarca, Irlanda, Norvegia si Regatul Unit);
- 22 ianuarie 1972 semnarea, la Bruxelles, a Tratatelor de aderare la CEE a Danemarcei, Irlandei, Marii Britanii și Norvegiei;
- 26 septembrie 1972 poporul norvegian refuză – prin referendum – aderarea la CEE;
- 1 ianuarie 1973 prima lărgire a CEE, prin aderarea Danemarcei, Irlandei și Marii Britanii (Europa celor nouă);
- 9-10 decembrie 1974 crearea Consiliului European, organ de decizie la nivel înalt, format din șefi de stat și de guvern; cei 9 sefi de stat si de guvern decid in Summitul de la Paris sa se reuneasca în mod regulat in cadrul Consiliului european (de 3 ori pe an). Se propune alegerea Adunarii europene prin sufragiu

universal și se decide punerea în aplicare a Fondului european de dezvoltare regională (FEDER);

- 18 martie 1975 crearea Fondului European de Dezvoltare Regională;
- 22 iulie 1975 semnarea Tratatului privind consolidarea puterilor bugetare ale Adunării europene și care înființează Curtea de Conturi europeană (nu are statut juridictional); acest tratat va intra în vigoare la 1 iunie 1977.
- 28 mai 1979 semnarea Actului de aderare a Greciei la Comunitate;
- 7-10 iunie 1979 prima alegere prin sufragiu universal direct a membrilor Parlamentului European (410 membri);
- 1 ianuarie 1981 a doua lărgire a CEE: aderarea Greciei (Europa celor zece);
- 1983 intrarea în funcțiune a politicii comune de pescuit;
- 28 februarie 1984 adoptarea programului Esprit, program strategic european de cercetare și dezvoltare cu privire la tehnologiile de informație;
- 14-17 iunie 1984 alegeri europene, a doua oară;
- 14 iunie 1985 Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Olanda semnează Acordul de la Schengen, de eliminare progresivă a controalelor la frontierele comune;
- 2-4 decembrie 1985 Consiliul european de la Luxemburg; cei 10 sunt de acord cu revizuirea Tratatului de la Roma și cu relansarea integrării europene, prin redactarea unui Act unic european;
- 1 ianuarie 1986 a treia lărgire a CEE, prin aderarea Portugaliei și a Spaniei (Europa celor doisprezece);
- 17 și 28 februarie 1986 semnarea, la Luxemburg și Haga, de către cei 12 a Actului unic european, prin care se modifică Tratatul de la Roma (prima modificare majoră) și se prevede realizarea pieței interne unice pentru 1 ianuarie 1993, dar și trecerea la un sistem de decizii bazat pe majoritatea calificată;
- 14 aprilie 1987 candidatura Turciei la CEE;
- 1 iulie 1987 intrarea în vigoare a Actului Unic European;
- 17 aprilie 1989 prezentarea Raportului Delors cu cele trei etape de trecere la Uniunea Economică și Monetară;
- 19-21 mai 1989 este adoptat Raportul Delors;
- 15-18 iunie 1989 pentru a treia oară au loc prin sufragiu universal alegeri pentru Parlamentul european;
- 17 iulie 1989 cererea de aderare a Austriei la CEE;

- 29 mai 1990 semnarea acordurilor care instituie Banca europeană pentru reconstrucție și dezvoltare (BERD);
- 19 iunie 1990 semnarea Acordului Schengen;
- 4 și 16 iulie 1990 cererile de aderare la CEE din partea Ciprului și a Maltei
- 14 decembrie 1990 deschiderea, la Roma, a Conferinței interguvernamentale asupra Uniunii economice și monetare și asupra Uniunii politice;
- 1 iulie 1991 cererea de aderare a Suediei;
- 7 februarie 1992 semnarea Tratatului de la Maastricht – a doua modificare majoră a Tratatului de la Roma;
- 18 martie 1992 cererea de aderare a Finlandei;
- 25 martie 1992 cererea de aderare a Norvegiei;
- 1 noiembrie 1993 intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht. Comunitatea Europeană devine Uniunea Europeană;
- 1 aprilie 1994 cererea de aderare a Ungariei la Uniunea europeană;
- 8 aprilie 1994 cererea de aderare a Poloniei la Uniunea europeană;
- 9-12 iunie 1994 alegerea pentru a patra oară a Parlamentului european prin vot universal direct; aprobarea prin referendum a Tratatului de aderare de către Austria;
- 24-25 iunie 1994 semnarea tratatelor de aderare la UE a Austriei, Finlandei, Norvegiei și Suediei, cu ocazia Consiliului European de la Corfu;
- 28 noiembrie 1994 respingerea de către poporul norvegian, prin referendum (pentru a doua oară) a aderării țării la UE;
- 16 octombrie 1994 aprobarea prin referendum a tratatului de aderare a Finlandei;
- 13 noiembrie 1994 aprobarea, prin referendum a Tratatului de aderare a Suediei;
- 1 ianuarie 1995 a patra lărgire: aderarea Australiei, Finlandei și Suediei la UE (Europa celor 15);
- 23 ianuarie intrarea în funcție a Comisiei prezidate de Jacques Santer (1995-2000);
- 26 martie 1995 intrarea în vigoare a Convenției de la Schengen (între 7 state europene: Belgia, Franța, Germania, Luxemburg, Olanda, Portugalia și Spania). Libera circulație a cetățenilor statelor semnatare și din alte state agregate este completată de o politică comună în ceea ce privește azilul și imigrarea;

- 12 iunie 1995 acorduri europene cu Estonia, Letonia, Lituania;
- 22 iunie 1995 cererea de aderare a Romaniei;
- 27 iunie 1995 cererea de aderare a Slovaciei;
- 27 octombrie 1995 cererea de aderare a Letoniei;
- 24 noiembrie 1995 cererea de aderare a Estoniei;
- 8 decembrie 1995 cererea de aderare a Lituaniei;
- 14 decembrie 1995 cererea de aderare a Bulgariei;
- 16 ianuarie 1996 cererea de aderare a Sloveniei;
- 17 ianuarie 1996 cererea de aderare a Republicii Cehia;
- 2 octombrie 1997 semnarea Tratatului de la Amsterdam prin care este modificat parțial Tratatul de la Maastricht – a treia revizuire majoră a Tratatului de la Roma;
- 30 martie 1998 lansarea procesului de aderare pentru 10 state candidate din Europa Centrală și Orientală și pentru Cipru – ca urmare a Conferinței interguvernamentale bilaterale, pentru început, cu Cipru, Estonia, Ungaria, Polonia, Cehia și Slovenia;
- 1 iunie 1998 desființarea IME și crearea Băncii Centrale Europene și a Sistemului European al Băncilor Centrale;
- 1 mai 1999 intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam;
- 8-13 iunie 1999 cea de-a cincea alegere directă a parlamentului european;
- 7-11 decembrie Consiliul european de la Nisa; adoptarea tratatului de la Nisa;
- 1 ianuarie 2001 Grecia aderă la euro;
- 26 februarie 2001 semnarea Tratatului de la Nisa;
- 1 ianuarie 2002 în cele 12 țări ale zonei euro sunt puse în circulație monedele și bancnotele în euro, care circulă în paralel cu monedele naționale, retrase treptat;
- 28 februarie 2002 euro rămâne singura monedă oficială în cele 12 țări; cele 12 monede naționale își pierd puterea liberatorie, în avans față de planificarea inițială, iulie 2002;
- 12-13 decembrie 2002 Consiliul European de la Copenhaga, dedicat extinderii UE. Sunt invitate să se alăture UE 10 state candidate, începând din 2004; pentru România și Bulgaria este fixat anul 2007, iar în cazul Turciei nu este fixată nici o dată pentru începerea negocierilor de aderare;
- 23 iulie 2002 expiră Tratatul instituind Comunitatea europeană a cărbunelui și oțelului, Tratat care a fost încheiat pentru o perioadă de 50 de ani;

- 4 octombrie 2003 se deschide Conferința interguvernamentală pentru examinarea proiectului de Constituție;¹
- 1 mai 2004 extinderea UE cu 10 state central și est-europene (Cehia, Cipru, Malta, Letonia, Lituania, Slovacia, Slovenia, Polonia, Ungaria);
- octombrie 2004 semnarea la Roma a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa; tratatul nu a fost ratificat de către Franța și Olanda. Eșecul înregistrat de constituție în a câștiga sprijinul popular în aceste două țări a făcut ca și alte țări să amâne sau să oprească procedura de ratificare, tratatul fiind ineficient
- 25 aprilie 2005 semnarea Tratatului de aderare la Uniunea Europeană pentru România și Bulgaria
- 1 ianuarie 2007 aderarea României și Bulgariei.
- decembrie 2009 Tratatul de la Lisabona, cunoscut în faza de proiect sub numele de Tratatul de Reformă este un tratat destinat să înlocuiască tratatul constituțional european. Numele oficial este Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene.

I.3 Uniunea Europeană, cea mai completă formă de integrare comunitară

Obiective operaționale:

- cunoașterea motivației pentru care Uniunea europeană reprezintă cea mai completă formă de integrare;
- explicarea capacității juridice internaționale a Uniunii europene

Statele Unite ale Europei pe care le anticipa Winston Churchill în discursul ținut în septembrie 1944 nu mai sunt doar un concept demagogic care să stârnească atenția studenților auditori sau curiozitatea unor politicieni. De la cele trei comunități europene (a cărbunelui, oțelului și energiei atomice) și până la Europa unită de astăzi, statele bătrânului continent au parcurs un drum lung și, uneori, anevoios. Este, așadar, cu atât mai mare satisfacția astăzi, când Europa este în pragul înfăptuirii ultimilor pași pentru

¹ Augustin Fuerea – “Manualul Uniunii Europene”, Editura universul Juridic, București, 2004, p. 206

integrarea politică, prin dezvoltarea domeniilor de colaborare între statele membre și consolidarea colarorării în plan extern.

Afirmarea calității de subiect de drept a Uniunii Europene în contextul internațional este subiectul unei amănunțite analize de ordin juridic. Astfel, implicarea Uniunii Europene ca unic subiect de drept la nivel mondial impune justificarea personalității juridice a acesteia, argumentarea prin elemente concrete a existenței posibilității acestui nou subiect de drept de a participa ca individualitate distinctă la viața juridică, pretinzând și apărând drepturi proprii și asumându-și în același timp obligații.

Uniunea Europeană este forma cea mai actuală a construcției comunitare, care a început în anul 1952¹, o dată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Paris privind Comunitatea Europeană, semnat la 18 aprilie 1951. Tratatul de la Maastricht, cel care a creat Uniunea Europeană, a fost semnat la 7 februarie 1992, în localitatea al cărui nume îl poartă, și a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993.

Uniunea Europeană, potrivit prevederilor tratatului său institutiv, este constituită pe trei piloni: Comunitățile europene, Politica externă și de securitate comună (PESC) și cooperarea poliției și judiciară în materie penală. În momentul optării pentru această structură susținută pe trei piloni doar Comunitățile europene prezentau suficientă siguranță pentru a susține existența Uniunii, ceilalți piloni fiind în construcție.

Intrarea în vigoare a Constituției europene și desăvârșirea integrării la nivel politic va înlătura împărțirea pe cei trei piloni, însă mai înainte de finalizarea procesului de adoptare a constituției pentru Europa, Uniunea Europeană își bazează existența prevederile exprese ale tratatului institutiv, adică exclusiv pe structura templieră indicată de tratat.

Participarea la relații sociale guvernate de norme de drept (raporturi juridice) are loc doar pentru subiecți de drept care au capacitatea recunoscută de lege pentru a-și asuma răspunderea pentru faptele lor. Persoanele fizice și persoanele juridice dobândesc drepturi și își asumă obligațiile în nume propriu în conformitate cu reguli stricte de drept, care reglementează instituția capacității juridice.

Capacitatea juridică generală reprezintă facultatea, posibilitatea, aptitudinea de a participa ca titular de drepturi și obligații juridice, de regulă, în orice raporturi juridice, legea neprohibind această participare de nici o condiție. Capacitatea juridică specială

¹ Augustin Fuerea – “Manualul Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, București, 2004, p. 183

reprezintă aptitudinea recunoscută de normele juridice de a participa, în calitate de subiect de drept în raporturile juridice, numai dacă sunt îndeplinite anumite condiții.¹

La nivelul vieții economice și sociale din interiorul unui stat, dobândirea capacității juridice pentru persoanele fizice și juridice este reglementată prin normele de drept ale statului angajat în virtutea cetățeniei sau naționalității subiectului de drept implicat. Dimpotrivă, pentru participarea la relații sociale din sfera dreptului internațional, problema capacității juridice se pune în mod diferit.

Astfel, persoanele juridice reprezintă subiecte colective de drept, pentru care dobândirea capacității juridice are loc de la data înființării lor potrivit legii naționale. Acest moment este bine delimitat în timp, pentru ca respectivul subiect colectiv de drept să se implice efectiv în raporturile juridice, suportând consecințele care decurg prin asumarea obligațiilor și exercitarea drepturilor în nume propriu și personal. Mai mult chiar, există unele particularități pentru capacitatea de exercițiu și capacitatea de folosință.

Capacitatea de folosință, definită ca aptitudinea generală și abstractă de a avea drepturi și obligații este dominată în cazul persoanelor juridice de principiul specialității. Aplicarea acestui principiu ne conduce la ideea că un subiect colectiv de drept poate avea doar acele responsabilități care se circumscriu obiectului său de activitate declarat. Activitățile care se situează în afara obiectului de activitate nu corespund scopului înființării subiectului colectiv de drept și nu au caracter legal.

Capacitatea de exercițiu, cea de-a doua componentă a capacității juridice în general, desemnează aptitudinea subiecților de drept de a-și exercita drepturile și de a-și asuma obligații personal. Pentru persoanele juridice, momentul dobândirii capacității de exercițiu coincide cu desemnarea organelor de conducere, care îndeplinesc sarcinile executive ale subiecților de drept. Subiectele colective de drept nu au posibilitatea de a-și exercita drepturile și asuma obligațiile decât prin intermediul organelor de conducere, care să execute efectiv toate operațiunile inerente activității curente. Investirea unor persoane cu funcție executivă coincide așadar cu momentul dobândirii capacității de exercițiu a persoanelor juridice.

Analizând capacitatea juridică a Uniunii Europene, se pot naște o serie de neconcordanțe. Astfel, Tratatul asupra Uniunii Europene (Maastricht, 1993) nu a recunoscut în mod expres personalitatea juridică pentru uniune, dar nici nu a exclus ideea că Uniunea are personalitate juridică proprie și se manifestă ca un subiect de drept

¹ Florin Oprea – “Teoria generală a statului și dreptului”, suport de curs pentru învățământul la distanță, Facultatea de Aconomie și Administrarea Afacerilor, Univ. “Al. I. Cuza”, Iași, 2004

colectiv distinct de personalitatea juridică a membrilor săi. Prin prisma regulilor de drept, participarea ca subiect distinct la relațiile internaționale presupune existența elementelor necesare pentru recunoașterea capacității juridice, sub ambele forme ale sale, respectiv capacitatea de folosință și capacitatea de exercițiu.

Din dispozițiile Tratatului de constituire a Uniunii Europene rezulta clar că uniunea nu se substituie Comunităților europene, contrar opiniilor afirmate în timpul negocierilor tratatului.¹ Acest detaliu generează suspiciuni cu privire la capacitatea juridică a Uniunii Europene, atât timp cât elementele sale componente rămân purtătoare ale unei capacități juridice proprii și se manifestă ca subiect de drept autonom în viața internațională.

Prevederile Tratatului cu privire la Uniunea Europeană stabilesc menținerea personalității juridice a Comunităților europene, cu toate prerogativele lor la nivel internațional. Principiul autonomiei, principiul aplicabilității directe a normelor dreptului comunitar și preeminența dreptului comunitar asupra dreptului național sunt în detaliu reglementate pentru Comunitățile europene, însă nu se aplică și celorlalți doi piloni ai Uniunii Europene, pentru a deveni principii ale Uniunii Europene sub toate aspectele sale (toți cei trei piloni ai săi).

În același timp cu menținerea capacității juridice pentru Comunitățile Europene, prevederile tratatului stabilesc scopuri explicit determinate pentru activitatea Uniunii Europene, fapt care circumstanțiază apariția capacității de folosință, dominată de principiul specializării.

Astfel, art. 2 al tratatului enumeră printre obiectivele Uniunii nevoia de a-și “afirma identitatea pe scena internațională, în special prin punerea în practică a unei politici externe și de securitate comună, înțelegând aici definirea unei politici de apărare comună”. Încercarea de a-și afirma identitatea pe scena internațională, pare să implice Uniunea ca o entitate distinctă de a statelor membre, susceptibilă de a fi recunoscută ca subiect distinct de drept.

Analizând capacitatea de exercițiu, a doua componentă a capacității juridice, observăm că prevederile tratatului constitutiv al Uniunii Europene creează cadrul instituțional care să exercite în fapt prerogativele declarate. Existând organe desemnate care să asume obligațiile Uniunii și să exercite în fapt drepturile sale, cerințele legii cu privire la dobândirea capacității de exercițiu par a fi îndeplinite.

Deși se manifestă în practică, cele două forme ale capacității juridice, capacitatea de folosință și capacitatea de exercițiu, nu sunt consacrate *expressis verbis*

¹ Augustin Fuerea – “Manualul Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, București, 2004, p. 186

decât în favoarea Comisiei Europene, și nu în favoarea Uniunii europene însăși. Acest neajuns nu a putut fi îndreptat prin adoptarea textului constituțional, dar este inclus printre prevederile Tratatului de la Lisabona. Până la aplicarea efectivă a prevederilor Tratatului de la Lisabona, problema capacității juridice a Uniunii Europene este încă subiect de argumentație juridică.

Deciziile luate de Consiliul UE, acțiuni comune și poziții comune potrivit procedurilor stabilite de art. 23 din Tratatul asupra Uniunii Europene (corespunzător fostului art. J23, modificat de Tratatul de la Amsterdam) tind să dovedească apariția Uniunii Europene, ca o entitate juridică pe scena internațională. Consiliul Uniunii Europene are în principal funcție legislativă, însă din punct de vedere al capacității de exercițiu a uniunii, Consiliul este cel care gestionează drepturile și obligațiile angajate în urma participării la viața internațională, ca subiect distinct de drept.

De fapt, există în acest moment un cadru instituțional amplu pentru realizarea sarcinilor și funcțiilor recunoscute uniunii. Atribuțiile instituțiilor și modul de derulare a activităților la nivel comunitar sunt precis delimitate prin prevederile tratatelor, ordinea juridică la nivelul Uniunii Europene motivând existența personalității juridice distincte pentru acest nou subiect de drept internațional.

Dacă sunt clare toate aspectele legate de funcționarea Comunităților Europene, cu privire la personalitatea juridică a celorlalți doi piloni ai Uniunii Europene există încă discuții. Politica externă și de securitate comună (PESC) și cooperarea poliției și judiciară în materie penală se bazează mai mult pe programe și declarații de intenție, care se realizează în cadrul cooperării interguvernamentale și nu constituie decât o primă etapă către o uniune instituționalizată.¹ Faptul că Uniunea europeană folosește instituțiile și organele Comunităților europene pentru a-și îndeplini sarcinile nu influențează prea mult această situație, dacă avem în vedere că instituțiile uniunii trebuie să acționeze conform dispozițiilor Tratatului U.E., adică numai în cadrul cooperării dintre statele membre la titlul celui de-al doilea și al treilea pilon. Tratatul U.E. nu constituie încă o constituție care să reglementeze ansamblul sistemului politic din această Uniune.

În lipsa dispozițiilor exprese ale tratatelor, se impune rolul jurisprudenței în determinarea personalității juridice a Uniunii Europene.² Astfel, avizul consultativ dat de Curtea internațională de Justiție la 11 aprilie 1949 asupra pagubelor suferite în război de către Națiunile Unite constituie un punct de plecare cert pentru argumentarea

¹ Augustin Fuerea – “Instituțiile Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, București, 2002, p. 32

² Jean Paul Jacque - “Droit institutionnel de l’Union Européenne”, Dalloz, Paris, 2004, p. 177

personalității juridice a subiectelor de drept internațional. Curtea a recunoscut personalitate juridică Organizației Națiunilor Unite deoarece drepturile și obligațiile largi de care beneficiază această organizație nu se pot exercita înafara unei capacități juridice proprii. În consecință, personalitatea Uniunii Europene se argumentează în aceeași manieră, Uniunea acționând ca subiect distinct de drept atât în plan intern cât și în viața internațională. Uniunea dispune de o structură instituțională autonomă față de instituțiile statelor membre.

Personalitatea juridică a Uniunii europene există de fapt, iar recunoașterea ei expresă în cuprinsul Tratatului de la Lisabona va elimina orice suspiciuni și discuții cu privire la capacitatea de subiect de drept autonom a uniunii. Deocamdată, soarta incertă a constituției europene, în urma respingerii prin referendum de către țări cu statut de membre fondatoare ale comunităților, impune cu prioritate rezolvarea acestei probleme de calificare prin textul tratatelor a personalității juridice a Uniunii europene.

Chestiunea personalității juridice a Uniunii Europene, ca subiect de drept internațional, este însă incontestabilă, recunoașterea ei expresă în textul unui tratat fiind doar o simplă formalitate și o chestiune de timp.

Teste de autocontrol și întrebări de verificare:

1. Explicați rațiunea care a stat la baza colaborării între statele fondatoare ale Uniunii Europene și principalele momente ale dezvoltării colaborării între aceste state.
2. Prezentați momentele extinderii comunităților și, mai târziu, Uniunii Europene
3. Analizați personalitatea juridică a Uniunii europene.
4. Următoarele state sunt membre fondatoare ale Uniunii europene:
 - Marea Britanie și Danemarca
 - Italia, Germania și Luxemburg
 - Franța
5. Norvegia este:
 - stat membru al Uniunii europene
 - stat non-membru al Uniunii Europene
 - stat pentru care procedura de integrare în Uniunea europeană a eșuat în mod repetat

Unitatea de studiu II

Izvoarele primare ale dreptului european

Obiective specifice:

- cunoașterea noțiunii de izvor primar al dreptului european
- înțelegerea diferențelor între categoria izvoarelor interne ale dreptului și izvoarele dreptului european

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii unității de studiu este de 3 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

Ca pentru orice disciplină juridică, analiza izvoarelor sale este o chestiune de debut al discuțiilor teoretice. Față de abordarea clasică a noțiunii de izvor de drept, Dreptul european presupune o serie de trăsături caracteristice, derivând din modul particular al emiterii și aplicării actelor juridice de către instituțiile europene.

Astfel, în loc de abordarea clasică a izvoarelor unei ramuri autonome de drept, și împărțirea lor în izvoare materiale și izvoare formale, izvoarele Dreptului european comportă o primă clasificare în izvoare primare și izvoare derivate. O abordarea sumară a fiecărei categorii va reliefa diferențele care există față de înțelesul clasic al acestor noțiuni juridice.

Ca orice altă ordine juridică, ordinea juridică comunitară este constituită dintr-un ansamblu organizat de norme care își trag valoarea din normele juridice de bază cuprinse în tratate. Astfel se distinge **dreptul primar**, constituit din norme cuprinse în tratatele constitutive, de **dreptul derivat**, ce cuprinde norme juridice emise în baza tratatelor constitutive și cu respectarea procedurilor expres prevăzute de aceste tratate.¹

Fondul legislativ în sistemul comunitar se compune din peste 300.000 de acte normative, disponibile atât ca texte comentate în diferite cursuri universitare sau lucrări de specialitate dar și în format electronic. Serverul legislativ al Uniunii Europene (EURLEX) deschide accesul la o bază de date multilingvă care grupează o paletă largă de acte normative, de la tratatele comunitare, la acordurile internaționale, lucrările pregătitoare, jurisprudența și interpelările parlamentare. O parte dintre aceste acte sunt disponibile deja în limba română, datorită calității de limbă oficială a Uniunii Europene, alături de limbile celorlalte state membre. Procesul de traducere a unui ansamblu

¹ Jean Paul Jacque – „Droit institutionnel de l’Union Europeenne”, Cours Dalloz, Paris, 2004, p. 493

legislativ atât de voluminos este însă, fără îndoială, unul de durată și nu poate fi estimat momentul la care cetățenii români vor putea consulta integral legislația europeană în limba română. Deocamdată, toate actele normative noi sunt traduse în mod obligatoriu și în limba română, mai înainte chiar de a fi semnate și de a intra în vigoare.

Analiza succintă a actelor normative din sistemul comunitar presupune prezentarea principalelor surse de drept primar (tratatele), drept derivat (regulamentele, deciziile și directivele) dar și o prezentare sumară a izvoarelor nescrise (cutuma, jurisprudența și principiile generale ale dreptului comunitar în general).

Dreptul comunitar primar este constituit din cele trei Tratatate care au pus bazele Comunităților europene, precum și din Tratatate și actele care le modifică, completează și adaptează. Cu alte cuvinte, este vorba despre un număr impresionant de instrumente convenționale, proprii uneia sau alteia dintre Comunități sau comune celor trei.

II.1 Tratatate institutive

Obiective operaționale:

- cunoașterea tratatelor fundamentale ale comunităților europene și ale Uniunii europene
- înțelegerea rolului dreptului primar în sistemul de drept european

Tratatate constitutive formează dreptul primar al Uniunii Europene, care este comparabil la nivel național cu dreptul constituțional. Așadar tratate definesc elementele fundamentale ale Uniunii și precizează competența instituțiilor din sistemul comunitar care participă la procesul de luare a deciziilor, procedurile legislative, precum și puterile și prerogativele care sunt recunoscute acestor instituții.

Mai mult decât atât, tratate formează obiectul negocierilor directe între guvernele statelor membre care trebuie să fie ratificate după procedura prevăzută la nivel național pentru fiecare stat în parte (în principiu, prin aprobare de către parlamentul național sau prin referendum).

Pe lângă cele două tratate considerate fundamentale, Tratatul instituind o comunitate europeană și Tratatul asupra Uniunii Europene, sunt avute în vedere și Tratatul EURATOM, tratate de aderare ale altor state decât cele fondatoare, alte tratate și protocoale.

1. Tratatul stabilind o Constituție pentru Europa

Acest tratat se cuvine a fi menționat separat: aprobat de către șefii de stat sau de guvern la 18 iunie 2004 și semnat la 29 octombrie 2004, tratatul trebuia ratificat de

către cele 25 de state membre ale Uniunii Europene mai înainte de a intra efectiv în vigoare.

Elementele esențiale ale tratatului constituțional sunt:

- includerea cartei drepturilor fundamentale în textul tratatului;
- o nouă definiție pentru Uniunea Europeană, care va înlocui actuala Comunitate europeană și Uniunea Europeană;
- o prezentare mai clară a repartizării competențelor între Uniune și statele membre;
- un cadru instituțional înnoit, care să clarifice rolul care revine Parlamentului european, consiliului și comisiei;
- proceduri de decizie mai eficiente;
- democratizarea și transparența sistemului.

Respingerea acestui tratat în urma referendumului din Franța și Olanda a determinat discuții aprinse asupra viitorului Uniunii Europene. Unii chiar s-au grăbit să califice drept incertă sorta Uniunii însăși, în lipsa unui tratat constituțional.

Trebuie însă observat că Uniunea a depășit numeroase momente de criză și are capacitatea de a depăși situațiile delicate, în principal datorită dorinței membrilor săi de a dezvolta o colaborare tot mai strânsă. În același timp, există numeroase argumente pertinente care arată că respingerea tratatului cu privire la o constituție pentru Europa nu are nici pe departe efectele vehiculate de unii eurosceptici.

Astfel, teoriile juriștilor experimentați în sfera dreptului constituțional califică drept constituție acel ansamblu de norme cu valoare fundamentală pentru evoluția unui stat, norme care însă nu trebuie în mod obligatoriu să se regăsească într-un singur document sau să îmbrace forma scrisă. Practica constituțională a unor state cu profunde valențe democratice (Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord) ne arată că o viață constituțională disciplinată a statului se poate derula și în prezența unei constituții cutumiare, apărută din practici repetate și în lipsa unui text scris care să se intituleze constituție.

Situația Uniunii Europene este chiar mai simplă de argumentat decât atât. Normele fundamentale pe care se întemeiază activitatea Uniunii europene sunt cuprinse în acte normative scrise, și sunt consolidate printr-o respectare strictă lor, și benevolă, de mai bine de jumătate de secol. Prin urmare, apreciem drept nefundată afirmația că Uniunea europeană nu are o constituție. Această afirmație poate fi adevărată doar dacă ne referim la sensul propriu al termenilor, acela de document cu această denumire care grupează regulile fundamentale de organizare și funcționare a

unui stat. Ori Uniunea dispune de acest set de norme, prin baza normativă primară data în principal de tratatele institutive.

2. Tratatul instituind Comunitatea Europeană (Tratatul CE)

Obiectivul principal al tratatului care instituie Comunitatea Europeană este să realizeze o integrare progresivă a statelor europene și să stabilească o piață comună, pe baza celor patru libertăți de circulație (a bunurilor, a persoanelor, a capitalurilor și a serviciilor), ca urmare a unificării progresive a politicilor economice ale statelor membre.

Pentru aceasta, statele membre au renunțat la o parte din suveranitatea lor, în favoarea instituțiilor comunitare, care au dobândit puterea de a adopta reguli direct aplicabile în statele membre (regulamente, directive, decizii) și având prioritate asupra normelor dreptului național. Tratatul CE, în forma sa actuală, este rezultatul modificărilor aduse tratatului care a instituit Comunitatea Economică Europeană (Tratatul CEE semnat la Roma în 1957 și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958). Acesta a fost modificat în numeroase rânduri, în special prin Actul Unic European, intrat în vigoare în 1987, prin Tratatul de la Maastricht (Tratatul asupra uniunii Europene) intrat în vigoare în 1993, prin Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare în 1999, și prin Tratatul de la Nice, intrat în vigoare în februarie 2003.

În urma acestor modificări, părți importante din Tratatul CE au fost reformulate pentru a putea fi corect înțelese astăzi. Tratatul cuprinde actualmente aproape toate aspectele economice de interes pentru comunitate, dar și aspecte politice cum ar fi dreptul de azil și dreptul de a emigra (vezi în acest sens Tratatul de la Amsterdam).

Pe site-ul oficial legislativ al Uniunii este disponibilă o variantă consolidată a tratatului CE.

3. Tratatul asupra Uniunii Europene (Tratatul UE)

Tratatul asupra UE (Maastricht. 1992) urmărește două obiective principale:

- realizarea unei uniuni monetare prin stabilirea principiilor și regulilor pentru punerea în circulație a monedei unice EURO
- și crearea unei uniuni economice și politice.

Pornind de la acest tratat se vorbește despre construcția pe trei piloni a Uniunii Europene, din care primul pilon îl formează din Comunitatea europeană iar ceilalți doi sunt formați din politica externă și de securitate comună și din cooperarea judiciară și în materie penală. Există totuși o mare diferență între primul pilon și celelalte două, care

nu au fost încă însoțite de un transfer de suveranitate în favoarea instituțiilor și organismelor comunitare cum a fost cazul Comunității europene.

Statele membre și-au dorit conservarea în aceste domenii a puterilor lor autonome de decizie și s-au limitat la o colaborare de tip interguvernamental. Instrumentele juridice cele mai importante utilizate în aceste domenii sunt acțiunile comune, pozițiile comune și deciziile-cadru care sunt aproape întotdeauna adoptate în unanimitate și sunt dominate de o forță de constrângere limitată. În varianta sa originală, tratatul UE a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993 și a fost modificat succesiv prin tratatul de la Amsterdam, 1999, tratatul de la Nice, 2003. O versiune consolidată a tratatului de la Maastricht este, de asemenea, disponibilă.

Trebuie subliniat că tratatul asupra UE a schimbat denumirea Comunității Economice Europene în Comunitate europeană, numele CECA și CEEA fiind cuprinse aici.

4. Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice

Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Tratatul Euratom) a fost semnat la Roma în data de 25 martie 1957 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958 în același timp cu Tratatul CEE. Obiectivul Tratatului Euratom a fost acela de a realiza o coordonare a programelor de cercetare deja lansate de către statele membre sau programele care sunt în curs de lansare cu respectarea principiilor utilizării pașnice a energiei nucleare.

Acest tratat a fost în mare măsură absorbit de tratatul CE.

5. Tratatul de aderare

Țările fondatoare ale Uniunii Europene, Belgia, Germania, Franța, Italia, Luxemburg, Olanda (1951, 1957) au acceptat lărgirea colaborării între ele prin cooptarea de noi membrii, încă de la începuturile formării mecanismelor instituționale. Uniunea Europeană s-a extins în șase etape:

- Danemarca, Irlanda, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (1973);
- Grecia (1981);
- Spania, Portugalia (1986);
- Austria, Finlanda, Suedia (1995);

- Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovacia și Slovenia (2004)
- România și Bulgaria (2007)

Cooptarea unor noi state în colaborarea europeană s-a concretizat prin negocierea și semnarea unor tratate de aderare. Tratatul de aderare conține condiții fixe pentru aderarea noilor țări la Uniunea Europeană precum și adaptările necesare pe care trebuie să le suporte tratatele institutive ale comunității.

6. Alte tratate și protocoale

a) Tratatul asupra Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului

Tratatul CECA este cel mai vechi dintre cele trei tratate prin care s-au pus bazele Uniunii Europene; a fost semnat la Paris în 23 iulie 1952 și a expirat la 23 iulie 2002, deoarece nu a fost încheiat decât pentru cincizeci de ani.

Obiectivul său a fost să se constituie o piață comună pentru cărbune și oțel, formulă susceptibilă a fi extinsă și în alte domenii economice. Industria cărbunelui și a oțelului sunt astăzi supuse regimului dreptului comun din Tratatul CE.

b) Actul Unic European

Actul Unic European a fost semnat în 28 februarie 1986 și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Obiectivul urmărit prin adoptarea acestui tratat a fost atingerea cel mai târziu la 31 decembrie 1992 a pieței comune interne europene, adică un spațiu unde să circule liber persoanele, capitalurile, bunurile și serviciile. O serie de proceduri ad-hoc sunt introduse prin tratatul CE pentru atingerea acestui obiectiv.

c) Tratatul de la Amsterdam

Tratatul de la Amsterdam a fost semnat la 2 octombrie 1997 și a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Două modificări pot fi semnalate:

- aplicarea procedurii codeciziei la noile materii cum ar fi creșterea cazurilor în care Consiliul Uniunii Europene poate decide cu majoritatea calificată și nu în unanimitate;
- transferul anumitor competențe care făceau anterior parte din atribuțiile Tratatului UE (politica de vize, acordarea dreptului de azil, și în general toate problemele legate de libera circulație) din tratatul CE; în urma acestui transfer, denumirea titlului VI din tratatul UE (al treilea pilon) a fost schimbată în “Cooperarea poliției și judiciară în materie penală”

d) Tratatul de la Nice

Tratatul de la Nice a fost semnat la 26 februarie 2001 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003. Obiectivul principal al acestui tratat a fost să adapteze funcționarea Uniunii Europene în vederea extinderii. Printre modificările intervenite, putem menționa:

- modificarea procesului decizional;
- reducerea drastică a situațiilor în care Consiliul trebuie să ia decizii pe baza unanimității absolute; Consiliul poate în prezent să decidă cu majoritatea calificată în numeroase domenii: libera circulație a cetățenilor, cooperarea judiciară în materie civilă, politicile industriale, etc.;
- modificarea ponderii voturilor în structura instituțiilor;
- o nouă repartizare a locurilor în Parlamentul European;
- renunțarea la al doilea post de comisar pentru Franța, Germania, Regatul Unit și Italia;
- întărirea puterilor președintelui Comisiei Europene;

e) Tratatul de la Lisabona

Cunoscut în faza de proiect sub numele de Tratatul de Reformă este un tratat destinat să înlocuiască tratatul constituțional european.¹ Numele oficial este Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene.

Textul tratatului s-a finalizat în urma unui summit neoficial la Lisabona pe 19 octombrie 2007, iar tratatul a fost semnat pe 13 decembrie de către reprezentanții celor 27 de state membre ale UE. Intrarea în vigoare a Tratatului este programată pentru 1 ianuarie 2009, după ratificarea de către toate statele membre.

Cele mai importante prevederi ale tratatului sunt următoarele:

- Uniunea Europeană va avea personalitate juridică (până acum doar Comisia Europeană avea afuirmată în mod expres capacitatea juridică);
- funcția de președinte al Consiliului European va fi transformată într-una permanentă de „Președinte al Uniunii”, cu un mandat de 2 ani și jumătate;

¹ www.wikipedia.org

- va fi înființată funcția de ministru de externe al Uniunii, cu numele oficial de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru politica comună externă și de securitate;
- numărul de comisari va fi redus cu o treime;
- se va modifica modalitatea de vot în cadrul Consiliului. Regulile stabilite în Tratatul de la Nice rămân însă în vigoare până în 2014

f) Alte tratate și protocoale

- Tratatul asupra Groenlandei (1984), conceput pentru a permite acesteia să iasă din CEE în 1985 și să-i atribuie statutul de țară sau teritoriu de peste mări
- Tratatul de fuziune (1965), care a instituit o Comisie și un Consiliu unic pentru cele trei comunități; articolul 9 din Tratatul de la Amsterdam a abrogat tratatul de fuziune și a integrat elementele sale esențiale în Tratatul CE;
- Tratatul pentru modificarea anumitor dispoziții financiare (1975), care a modificat articole din Tratatul CECA, CEE și EURATOM; aceste modificări au fost, în marea lor majoritate, schimbate prin prevederile ulterioare ale tratatelor;
- Protocolul asupra Antilelor olandeze (1962), care aduce lămuriri asupra regimului de schimb aplicabil pentru importurile efectuate de Uniunea Europeană cu privire la produsele petroliere rafinate în Antilele olandeze
- etc.

Autonomia Tratatelor comunitare

Tratatul de fuziune (Bruxelles) a unificat instituțiile celor trei Comunități europene, dar a menținut prevederea expresă că aceste instituții își vor exercita atribuțiile și puterile în cadrul fiecărei Comunități, conform dispozițiilor din fiecare Tratat.

Astfel, în lipsa unei unificări exprese a celor trei tratatelor inițiale, care urmează să se realizeze la o dată încă neprecizată¹, Tratatul comunitare constituie trei angajamente distincte, independente unele de altele. Raporturile între ele rămân

¹ Art. 32 din Tratatul de la Bruxelles.

guverdate de articolul 305¹ din Tratatul instituit C.E., care, conform regulilor dreptului internațional, stipulează faptul că dispozițiile Tratatului instituit C.E. (tratat-cadru, general) nu modifică pe cele din Tratatul instituit C.E.C.O. și nu derogă de la dispozițiile Tratatului instituit C.E.E.A., considerate tratate speciale.²

Astfel, regulile speciale din Tratatul instituit C.E.C.O. nu se vor aplica în cadrul C.E. și de fiecare dată când Tratatul instituit C.E.C.O. reglementează o situație cât de în detaliu este posibil, această reglementare nu se va aplica și pentru situații guvernate de prevederi, chiar prea sumare, ale Tratatului C.E.E. În schimb, în cazul în care ar exista o lacună în Tratatul special, dispozițiile Tratatului, ca și cele ale dreptului derivat din cadrul C.E.E. se pot aplica prevederilor din Tratatul instituit C.E.C.O., fără ca un act special sau o altă interpretare ori declarație interpretativă să fie necesară³.

În prezent, această independență a Tratatelor este temperată de Curtea de justiție prin faptul că promovează o mai mare armonie în interpretarea dispozițiilor celor trei Tratatate în lumina unuia dintre ele. Trebuie remarcat faptul că, în fața analogiei evidente care există între cele trei tratate, principiul interpretării a permis Curții de justiție să recurgă la dispozițiile dintr-un Tratat pentru interpretarea dispozițiilor mai puțin clare din altul.

Structura tratatelor

Cele trei Tratatate comunitare au o structură identică care se ordonează în jurul a 4 categorii de clauze.

1. Preambulul și dispozițiile preliminare

Obiectivele finale, statale și politice, care i-au animat pe șefii statelor fondatoare, apar în termeni similari la începutul și la finalul preamburilor. Obiectivele socio-economice, proprii fiecăreia dintre cele trei Comunități, sunt enumerate într-unul din pasajele preamburilor și reluate, apoi, în mod concis, în articolele preliminariei ale Tratatelor⁴, care enumeră diferitele acțiuni care trebuie să fie întreprinse de către instituțiile comunitare pentru realizarea lor. Toate aceste dispoziții conțin obiective și principii cu caracter general.

¹ Vechea numerotare: art. 232.

² Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 52

³ C.J.C.E. 15.12.1987, *Deutsche Babcock, cauza 328/85*, Rec 5119 și 15.11.1994, *Avis 1/94*, Rec. 1-5267.

⁴ Articolele 2 și 3 din Tratatul instituit C.E.C.O. și C.E. și articolele 1 și 2 din Tratatul instituit C.E.

Caracterul general și obligația de a fi respectate obiectivele tratatelor rezultă din poziționarea prioritărilor, chiar în prin primele rânduri ale Tratatelor, a definițiilor acestor obiective. Trebuie remarcat faptul că tratatele nu stabilesc o ierarhizare a obiectivelor fundamentale, ci doar faptul că au un caracter imperativ.

2. Clauzele instituționale

Clauzele instituționale sunt cele care asigură buna funcționare a instituțiilor europene. În general, se consideră că prevederile din tratate cu privire la cadrul instituțional au valoare constituțională.

3. Clauze materiale

Ca pondere de ordin cantitativ, clauzele materiale reprezintă cea mai mare parte a tratatelor. Acestea sunt dispoziții care definesc regimul economic și social (economic și tehnic pentru Euratom) instituite de către tratate. În mod firesc, aceste clauze sunt substanțial diferite, de la un Tratat la altul, în funcție de domeniul pe care-l reglementează, de exemplu există clauze diferite pentru diverse sectoare și activități economice.

Existența o serie de diferențe între modul de reglementare a clauzelor de ordin material în cele două tratate specializate (tratate-legi C.E.C.O. și C.E.E.A.) și reglementarea acestora în tratatul instituind C.E., considerat tratat-cadru.

Astfel, tratatul instituind C.E.C.O. conține o codificare completă și detaliată a regimului aplicabil atât statelor membre, cât și particularilor în sectorul cărbunelui și oțelului, adică o veritabilă legislație. Redactorii tratatului instituind C.E., urmărind realizarea unei integrări economice de ansamblu și ținând cont de amploarea problemelor au evitat această abordare. Clauzele materiale din Tratatul instituind C.E. se limitează, cel mai des, numai la formularea obiectivelor de atins și a principiilor ce trebuie aplicate de către instituții. În acest mod se lasă o putere de apreciere considerabilă pentru instituțiile comunitare, cele care elaborează “legislația” C.E., în special, în domeniul “politicilor comune” (politica agricolă comună; politica transporturilor; politica comercială comună), dar și în materia liberei circulații a muncitorilor și a dreptului de stabilire.

În ceea ce privește clauzele materiale din Tratatul instituind C.E.E.A., acestea corespund atât tehnicii tratatului-lege, cât și celei specifice tratatului-cadru, cu anumite particularități în ceea ce privește competențele conferite instituțiilor, care, uneori, sunt mai mult operaționale decât normative.

Cu referire la natura și efectele dispozițiilor materiale ale tratatelor, trebuie să se facă o diferență importantă între dispozițiile direct aplicabile, care, prin ele însele,

dau naștere la drepturi pe care particularii le pot invoca și dispozițiile care trebuie să facă obiectul unei prealabile măsuri de aplicare care emană fie de la instituții, fie de la statele membre.

4. Clauze finale

Ca orice tratat internațional, clauzele finale vizează modalitățile de angajare a părților, precum și intrarea în vigoare și revizuirea lor.

În calitatea lor de tratate solemne, tratatele comunitare pot fi supuse ratificării de către fiecare stat contractant, conform regulilor lor constituționale și nu pot intra în vigoare decât după depunerea instrumentului de ratificare de către toate statele semnate.

Tratatul de la Paris a fost redactat într-o singură limbă, cea franceză, iar depozitarul acestuia este Guvernul francez; în schimb, Tratatul de la Roma, al căror depozitar este Guvernul italian, au fost redactate în patru limbi (germană, franceză, italiană și olandeză), toate cele patru texte având aceeași forță juridică.

În virtutea actelor de aderare, textele stabilite în toate limbile oficiale ale statelor membre ale Uniunii Europene au aceeași forță obligatorie ca și textele originale.

Autoritatea Tratatelor

Autoritatea Tratatelor reiese din rangul lor, în caz de conflict cu alte norme, ca și din condițiile revizuirii lor.¹

1. Prioritatea Tratatelor

Regulile din tratatele institutive se găsesc în vârful ierarhiei izvoarelor de drept european. Ele se situează deasupra celorlalte izvoare a dreptului comunitar, fără nici o excepție. Față de dreptul derivat (actele unilaterale ale instituțiilor comunitare) și de dreptul apărut din relațiile externe ale Uniunii europene (tratatele și acordurile încheiate de către instituțiile europene), tratatele institutive stabilesc, în același timp, baza normativă, cadrul decizional și limitele de luare a acestor decizii².

Această prioritate este garantată prin numeroase metode de dreptul jurisdicțional care permite sancționarea nerespectării prevederilor din tratate.

În ceea ce privește acordurile internaționale încheiate de către instituțiile europene, articolul 300 din Tratatul instituind C.E. prevede controlul preventiv care

¹ Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 56 și urm.

² Articolul 7 din Tratatul instituind C.E.

permite Consiliului, Comisiei, ca și oricărui stat membru să ceară Curții de justiție un aviz negativ care nu poate fi încălcat decât în urma unei revizii formale a Tratatului.

Tratatele institutive sunt superioare celorlalte tratate încheiate de către statele membre, în special cele care au fost încheiate înaintea intrării lor în vigoare; acestea nu sunt valabile decât în măsura în care ele sunt compatibile cu obiectivele comunitare.

Tratatele încheiate la nivel european sunt superioare și tratatelor încheiate de către statele membre cu state terțe, după intrarea lor în vigoare. În această privință, Tratatul instituind Euratom prevede un control preventiv: este necesară informarea Comisiei cu privire la toate proiectele de acorduri sau de convenții cu un stat terț sau cu o organizație internațională, în măsura în care ele interesează sfera de aplicare a Tratatului.

Conform regulilor dreptului internațional, Tratatele comunitare au forță juridică superioară tratatelor încheiate de către statele membre cu state terțe anterior intrării lor în vigoare¹. Cu alte cuvinte, statele membre nu pot să invoce dispozițiile comunitare pentru a se dispensa de executarea obligațiilor pe care și le-au asumat anterior; în schimb, ele nu pot invoca împotriva Comunităților drepturi pe care le-au dobândit anterior din aceste convenții².

2. Revizuirea tratatelor încheiate la nivel european

Procedura de revizuire a celor trei Tratatate a fost unificată prin articolul 48 din Tratatul asupra Uniunii Europene, care se substituie articolelor 96 din Tratatul instituind C.E.C.O., articolului 236 din Tratatul instituind C.E.E. și articolului 204 din Tratatul instituind C.E.E.A.

Inițiativa de revizuire trebuie să aparțină fie guvernelor statelor membre, fie Comisiei europene, ceea ce exclude faptul că Parlamentul european să poată declanșa, nici măcar formal, procedura și îl obligă să recurgă la mijloacele sale de presiune asupra Comisiei.

Proiectul cu privire la revizuirea unui tratat trebuie, mai întâi, să fie supus Consiliului care, după consultarea Parlamentului și, în anumite cazuri, a Comisiei și Consiliului B.C.E., deliberează în vederea emiterii unui aviz favorabil, cu majoritate simplă. Apoi, președintele Consiliului convoacă, într-o conferință diplomatică, reprezentanții guvernelor statelor membre care negociază și hotărăsc de comun acord

¹ Art. 103 (vechea numerotare: art. 234) din Tratatul instituind C.E. și 105 din Tratatul instituind C.E.E.A.

² C.J.C.E. 27 februarie 1962, *Commission c/Italie*, cauza 10/61, *Rec.22*.

conținutul tratatului de revizuire, care nu intră în vigoare decât după ce a fost ratificat de către toate statele membre, conform regulilor lor constituționale.

Durata tratatelor institutive

Spre deosebire de Tratatul de la Paris, care a fost încheiat pentru o perioadă de 50 de ani¹, Tratatul de la Roma sunt încheiate pentru o perioadă nedeterminată, ceea ce exprimă dorința semnatarilor de a releva caracterul lor de angajament irevocabil. Mai mult, Tratatul asupra Uniunii Europene nu prevede nici o procedură de excludere a unui stat. Însă, nu se poate imagina situația în care unui stat care dorește să se retragă din Comunități să i se opună caracterul definitiv al angajamentelor sale, iar retragerea sa să poată interveni numai pe baza acordului încheiat între statele membre. În realitate, amploarea efectelor concrete ale participării statelor membre la Comunități apare ca un veritabil factor de ireversibilitate a angajamentelor comunitare.

În proiectul de constituție pentru Europa a fost prevăzută disputata Clauză Penelope, cu privire la retragerea unui stat din Uniune.² Este vorba despre situația în care, deși un stat nu a acceptat textul constituțional, 5/6 din statele membre au ratificat textul constituțional, ceea ce ar justifica aplicarea și respectarea constituției de către toate țările membre ale Uniunii. În acest context, statul care nu a ratificat constituția poate să renunțe în mod unilateral la calitatea de membru al uniunii. Clauza Penelope propusă de președintele Romano Prodi nu a fost inclusă în textul constituțional, însă constituția a prevăzut posibilitatea oricărui stat membru al Uniunii de a renunța unilateral la calitatea de stat membru.

Sfera de aplicare teritorială a tratatelor institutive

În lipsa unei definiții a sferei de aplicare teritorială a Tratatului asupra Uniunii Europene, este bine ca referirile să se facă cu prudență în ceea ce privește noțiunea de “teritoriu comunitar”, ținând cont de particularitățile problemelor ridicate prin aplicarea dispozițiilor din acest Tratat, care nu modifică Tratatul constitutive ale Comunităților europene și, în special, cele cu privire la politica externă și de securitate comună, precum și cele referitoare la cooperarea poliției și cooperare juridică în materie penală.

Teritoriul comunitar, la care face referire Curtea de Justiție a Comunităților europene, apare ca fiind un teritoriu funcțional, cu o geometrie variabilă, potrivit

¹ Articolul 97 din Tratatul instituind C.E.C.O.

² Jean Paul Jacques – op. cit., p. 420

competențelor comunitare. Dreptul comunitar se aplică oricărui teritoriu în care statele membre acționează în câmpul de competențe atribuite Comunităților europene.

Tratatele nu se aplică statelor terțe.

Limitele teritoriului comunitar nu exclud aplicarea dreptului comunitar acțiunilor externe ale Comunității, însă numai acțiunilor care au efecte în interiorul teritoriului comunitar. De exemplu, anumite acte comunitare, decizii în materia ajutorului pentru dezvoltare sau sancțiunile economice au, prin natura lor, aplicabilitate în afara Comunității, însă pot produce efecte și în cadrul organizației.

Sfera de aplicare a dreptului comunitar derivat corespunde, în principiu, celei a Tratatelor comunitare, sub rezerva stabilirii unor dispoziții derogatorii care pot restrânge câmpul de aplicare al unui act derivat, eventual prin excluderea unei părți din teritoriul unui stat membru (de exemplu, DOM-urile franceze).

II.2 Acordurile internaționale

Obiective operaționale:

- cunoașterea diferențelor dintre tratate și acordurile internaționale
- înțelegerea rolului acordurilor internaționale în sistemul de drept european

Acordurile internaționale sunt a doua sursă de drept a Uniunii Europene și permit Uniunii să dezvolte relații economice, sociale, politice cu restul statelor. Este vorba întotdeauna despre acorduri între subiecte de drept internațional (state membre sau organizații) care au drept scop să pună bazele unei colaborări la nivel internațional.

Acordurile încheiate de către Uniunea Europeană în cadrul primului pilon leagă instituțiile Uniunii și statele membre. Acordurile încheiate de Uniunea Europeană în cadrul celui de-al doilea și al treilea pilon angajează instituțiile Uniunii dar nu întotdeauna angajează și statele membre.

În prima categorie de acorduri distingem două subcategorii:

- acordurile internaționale cu terțe state sau cu organizații internaționale;
- acordurile și convențiile între statele membre;

Acordurile cu terțe state sau cu organizații internaționale pot fi încheiate fie de comunitate, fie de comunitate cu statele membre (acorduri mixte). Aceste acorduri angajează răspunderea comunității și a statelor membre, atrăgând obligații la nivel internațional.

Se disting trei forme de acorduri:

1. acordurile de asociere;

Asocierea presupune o colaborare economică strânsă, asociată cu o vastă susținere financiară din partea comunității în favoarea partenerilor la acord. Fac parte din această categorie acordurile cu teritoriile de peste mări, acordurile care vizează să pregătească integrarea și urmăresc realizarea uniunii vamale, acordurile asupra Spațiului Economic European.

2. acordurile de cooperare;

Acordurile de cooperare nu au aceeași însemnătate ca acordurile de asociere, în măsura în care vizează doar o cooperare economică intensivă. Astfel de acorduri sunt cele între comunitate și Statele Maghreb (Algeria, Maroc, Tunisia), Statele Machrek (Egipt, Iordania, Liban și Siria) și Israel.

3. acordurile comerciale;

Acestea sunt acte juridice care angajează statele membre pentru a răspunde la chestiuni care sunt legate direct de activitatea comunității, dar pentru care nici o competență nu a fost încredințată instituțiilor comunitare, pentru a permite lărgirea limitelor teritoriale ale dispozițiilor naționale în vederea creării unui drept uniform eșalon pentru comunitate (de exemplu, acordul în materia brevetelor comunitare).

II.3 Legislația consolidată

Obiective operaționale:

- înțelegerea noțiunii de legislației consolidate
- explicarea caracterului non-oficial al legislației consolidate

Consolidarea constă în reunirea într-un text unic, fără valoare oficială, a unui act normativ de bază (tratat sau alt act al legislației comunitare) și modificările sale succesive.

Ansamblul actelor normative în vigoare a fost consolidat și este disponibil spre consultare celor interesați (EURLEX). Aceste texte au doar valoare de documentare, iar instituțiile care furnizează variante consolidate ale actelor normative comunitare își declină orice responsabilitate cu privire la conținutul textelor consolidate. Pe baza textelor consolidate însă, Comisia poate lua inițiativă asupra unei codificări sau unei reformulări a respectivului text vizat.

Codificarea constă în adoptarea unor texte consolidate, cu prevederile rearanjate în cadrul unei proceduri legislative conform normelor în vigoare. Noul text este publicat în Jurnalul Oficial ca un act oficial și dobândește valoare de act oficial.

Comisia poate în egală măsură să ia inițiativa de a reformula un text, în măsura în care găsește oportun să revadă în profunzime reglementările într-un anumit domeniu. Ea va iniția atunci o nouă procedură legislativă.

Teste de autocontrol și întrebări de verificare:

1. Care sunt tratatele fundamentale ale Uniunii europene?
2. Definiți noțiunea de legislație consolidată.
3. Explicați autonomia și autoritatea tratatelor institutive ale Uniunii europene.
4. Tratatul de la Roma din 2004
 - reprezintă Constituția Uniunii europene
 - nu a fost ratificat de toate statele membre
 - este în vigoare de la data semnării de către reprezentanții statelor membre care au participat la negocierea efectivă a tratatului
5. Izvoarele primare ale dreptului european reprezintă:
 - legislația consolidată a Uniunii europene
 - tratatele institutive
 - acordurile internaționale semnate de fiecare stat membru în parte

Unitatea de studiu III

Izvoarele derivate ale dreptului european

Obiective specifice:

- înțelegerea locului și rolului izvoarelor derivate în sistemul de drept european
- cunoașterea principalelor acte care formează dreptul derivat european

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 4 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

Dreptul derivat constituie a doua sursă importantă de drept european, după tratate și acordurile internaționale (dreptul primar).

Dreptul derivat poate fi definit ca ansamblul de acte normative adoptate de instituțiile europene pentru aplicarea dispozițiilor tratatelor. Fac parte din dreptul derivat actele obligatorii (regulamentele, directivele și deciziile) și fără forța de constrângere (rezoluții și avize) prevăzute în tratatul CE, dar și o serie de alte acte, cum ar fi regulamentele interne ale instituțiilor, programele pentru acțiunile comunitare, de exemplu.¹

Instrumentele juridice pentru al doilea și al treilea pilon comunitar, care nu fac propriu-zis parte din dreptul derivat deoarece continuă să gestioneze relații interguvernamentale, sunt incluse în aceeași categorie.

III.1 Regulamentul

Obiective operaționale:

- înțelegerea importanței regulamentului, ca act normativ european
- explicarea modului de adoptare și intrarea în vigoare a regulamentelor europene

Este definit de articolul 249 TCE, în alineatul 2, ca actul cu aplicabilitate generală, obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil în toate statele membre.

¹ Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 106 și urm.

Regulamentul posedă caracteristici care îl apropie de o lege din ordinea juridică internă, în special caracterul său normativ și regimul său, care îl plasează în mod normal la adăpost de orice acțiune în anulare intentată de un particular.

Curtea de Justiție¹ vede în regulament expresia unei puteri normative a Comunității. Autoritatea regulamentului față de persoanele fizice și juridice este indiscutabilă. Acestea nu dispun de posibilitatea de a ataca regulamentul printr-o acțiune în anulare, decât în condițiile în care demonstrează că regulamentul le privește direct și individual, fiind vorba în realitate de o decizie luată sub forma unui regulament.

Adoptat de Consiliu împreună cu Parlamentul sau de către Comisie singură, regulamentul este actul **general și obligatoriu** cu privire la întregul său cuprins și care se adresează în egală măsură tuturor statelor membre ale uniunii, dar și instituțiilor europene deopotrivă.

El este **direct aplicabil**, adică regulamentul creează norme de drept care se aplică imediat în toate statele membre, în același mod ca normele de drept intern, și fără nici o altă intervenție din partea autorităților naționale. Aplicabilitatea directă se opune oricărei formalități naționale de asimilare sau transpunere a regulamentului în ordinea juridică internă. Un act național care ar avea ca obiect introducerea în ordinea juridică internă a unui regulament sau care ar condiționa intrarea în vigoare a regulamentului ar fi ilegal, fiind contrar dreptului european.

Publicarea regulamentului nu este prevăzută sub sancțiunea nulității, dar actul de acest fel nepublicat nu este opozabil celor cărora li se adresează și nu poate să producă efecte împotriva celor care nu au avut posibilitatea de a lua la cunoștință, pe cale oficială, despre cuprinsul său.

Aplicabilitatea directă a regulamentului european implică faptul că regulile cuprinse în el generează în mod automat drepturi și obligații pe care particularii le pot invoca imediat în fața autorităților naționale (**efectul direct vertical**) dar și față de alți particulari (**efectul direct orizontal**).²

III.2 Directiva

Obiective operaționale:

- cunoașterea importanței directivei, ca act normativ european
- înțelegerea modului de aplicare în două etape a directivelor europene

¹ CJCE, Hotărârea din 18 iunie 1970, Hauptzollant, Bremen c/Krohn, cauza 74/69

² Jean Paul Jacgues – op. cit., p. 528

Adoptată de Consiliu împreună cu Parlamentul European, sau de către Comisie singură, directiva se adresează statelor membre și este o expresie a subsidiarității. Principalul ei scop este să uniformizeze legislațiile statelor membre.

Directiva leagă statele membre în ceea ce privește rezultatul de atins, dar le lasă opțiunea alegerii între formele posibile pentru transpunerea ei în practică. Ca și regulamentul, directiva are caracter obligatoriu dar, spre deosebire de regulament, nu beneficiază de efectul direct, statele membre fiind obligate să o transpună mai întâi în legislația internă.

Transpunerea directivei este operațiunea prin care statul membru destinat al unei directive comunitare procedează la adoptarea de măsuri necesare punerii ei în practică. Statul are alegerea asupra “formeii” (în sens de tehnică legislativă sau regulamentară proprie fiecărui stat) și “mijloacelor” (instituțiile juridice susceptibile să realizeze obiectivul indicat), esențial fiind ca acestea să conducă la atingerea rezultatului. Statul poate adopta legi sau regulamente, după cum poate fi pus în situația de a abroga sau modifica dispoziții interne incompatibile cu prevederile directivei.

Dacă directiva nu este transpusă în legislația națională de către statele membre, sau dacă este transpusă într-o manieră incompletă sau cu întârziere, justițiabilii pot să invoce direct prevederile directivei respective, chiar și în fața judecătorului național.

Potrivit articolului 249 alin. 3 din TCE directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat în ce privește rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în privința formeii și mijloacelor pentru atingerea rezultatului.

Enumerarea proprietăților juridice ale directivei este echivocă. Cert, ea e un act obligatoriu, ca și regulamentul și decizia și spre deosebire de recomandare și aviz. Directiva, la fel ca decizia individuală și spre deosebire de regulament, nu obligă decât pe destinatarii pe care îi desemnează. Dar poate fi și un act “general”, fiind considerată astfel în jurisprudența CJCE.

III.3 Decizia

Obiective operaționale:

- înțelegerea modului în care produce efecte decizia în dreptul european
- cunoașterea diferențelor dintre directivă și decizie, ca acte normative de drept european

Definită de alineatul 4 al art. 249 TCE, decizia este actul obligatoriu în toate elementele sale pentru destinatarii pe care ea îi desemnează.

Deciziile își au locul în arsenalul juridic comunitar, după cum rezultă din alineatul 1 al aceluiași art. 249. Atunci când dispozițiile care abilitază instituțiile comunitare să emită acte se abțin de la precizarea titlului de act de utilizat sau oferă o opțiune între decizie și alte categorii de măsuri, instituțiile pot adopta actul care li se pare cel mai potrivit în raport de scopul urmărit. Când însă tratatul indică fără echivoc tipul de act la care instituția trebuie să recurgă, aceasta este total legată de dispoziția tratatului.

Definiția deciziei nu elimină toate ambiguitățile care pot apărea în legătură cu ea. Termenul „decizie” este frecvent utilizat și pentru a desemna acte care — după cum se notează în doctrină — nu corespund celor arătate în alin. 4 al art. 249.

Adoptate de Consiliu, sau de către acesta împreună cu Parlamentul european, sau de către Comisie, deciziile sunt acte prin care instituțiile comunitare soluționează o situație particulară. Prin intermediul unei decizii, instituțiile pot pretinde unui stat membru sau unui resortisant al Uniunii să se comporte într-un anumit mod sau să se abțină la o anumită conduită, să-i confere drepturi sau să îi impună obligații.

Decizia este:

1. individuală, iar destinatarul unei decizii este în mod individual indicat, ceea ce distinge decizia de regulament;
2. obligatorie în toate elementele sale.

Decizia este înainte de toate un act cu caracter individual. Această calitate este cea care influențează într-o manieră determinantă regimul său juridic. În cazul în care apare îndoială în ceea ce privește regimul aplicabil unui act al unei instituții comunitare, Curtea a subliniat în jurisprudența sa că esențial pentru decizie este că ea nu obligă decât persoanele cărora le este adresată „pe când regulamentul, cu un caracter esențial normativ, este aplicabil nu unor destinatari limitați, desemnați sau identificabili, ci unor categorii private abstracte și în ansamblul lor”.¹ Pentru a califica un act ca decizie, judecătorul comunitar acordă în primul rând atenție existenței unui cerc redus de destinatari identificabili.

O a doua caracteristică a deciziei este obligativitatea sa. La fel ca și regulamentul și spre deosebire de directivă, decizia este un act obligatoriu în toate

¹ CJCE, Hotărârea din 14 decembrie 1962, Fédération nationale de la Boucherie/Consiliu, cauza 19-22/62.

elementele sale. Decizia poate să impună nu numai un obiectiv de atins, ci și mijloacele ce se vor folosi pentru aducerea sa la îndeplinire.

Deciziile produc un efect direct atunci când sunt adresate unor persoane fizice sau juridice particulare. În această ipoteză, deciziile modifică prin ele însele situația acestor destinatari.

III.4 Alte categorii de acte emise de instituții sau organisme europene

Obiective operaționale:

- înțelegerea sferei mai largi de cuprindere a dreptului derivat european
- cunoașterea principalelor acte normative derivate emise de instituții europene

1. Recomandarea

Recomandarea permite instituțiilor să se exprime, sugerând o linie de conduită fără a crea obligații juridice pentru destinatari (state membre, alte instituții, și în mod egal cetățenilor Uniunii).

2. Avizul

Avizul este un act care permite instituțiilor să se pronunțe într-o manieră facultativă, adică fără să-și asume obligații juridice. Scopul este fixarea unui punct de vedere asupra unei chestiuni.

3. Acțiunile comune (politica externă și de securitate comună).

Acțiunile comune sunt un instrument juridic reglementat prin Titlul V din Tratatul asupra Uniunii Europene. Acțiunile comune au așadar regimul actelor interguvernamentale; sunt adoptate de Consiliul Uniunii Europene în unanimitate sau, în anumite cazuri, cu majoritatea calificată, acțiunile comune sunt obligatorii pentru statele membre, care trebuie să atingă obiectivele fixate afară de situațiile de forță majoră.

4. Deciziile, decizia-cadru și acțiunile comune în cadrul cooperării poliției și organelor judiciare în materie penală.

Decizia și decizia-cadru au înlocuit după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam acțiunile comune în cadrul cooperării poliției și organelor judiciare în materie penală. Este vorba despre instrumentele juridice din titlul VI al Tratatului asupra Uniunii Europene care sunt de tip interguvernamental. Decizia și decizia-cadru sunt adoptate de Consiliu Uniunii Europene în unanimitate, la inițiativa Comisiei sau la propunerea unui stat membru.

Decizia cadru leagă statele membre cu privire la rezultatul de atins și lasă instituțiilor naționale libertatea de a decide cu privire la forma și mijloacele pentru a fi aduse la îndeplinire (așa cum este cazul directivelor în domeniul comunitar).

Decizia este utilizată pentru atingerea tuturor obiectivelor cooperării polițienești și judiciare în materie penală, cu excepția dispozițiilor legislative și normative ale statelor membre, rezervate deciziei-cadru.

5. Poziția comună (politică externă și de securitate comună și de cooperare cooperării polițienești și judiciare în materie penală)

Este un instrument juridic din titlurile V și VI ale Tratatului asupra Uniunii Europene. Este de tip interguvernamental și se adoptă cu unanimitatea statelor reprezentate în Consiliul Uniunii Europene; acest instrument juridic concretizează perspectiva Uniunii asupra chestiunilor contradictorii identificate în domeniul politicii externe și de securitate comună și în domeniul politicii de cooperare polițienească și judiciare în materie penală.

6. Acordurile internaționale (cu privire la politica externă și de securitate comună și la politica de cooperare polițienească și a organelor judiciare în materie penală).

Este vorba despre un instrument juridic reglementat prin titlul V și VI al Tratatului asupra Uniunii Europene care nu a fost prevăzut prin Tratatul de la Maastricht. În ceea ce privește al doilea și al treilea pilon unional, nu au existat de la începuturile uniunii o bază juridică pentru încheierea acordurilor internaționale.

Tratatul de la Amsterdam, pentru a evita ca fiecare acord semnat de Consiliu să fie în mod formal confirmat de statele membre, s-a prevăzut posibilitatea din partea consiliului de a autoriza președintele să angajeze negocieri acolo unde este necesară formularea unei poziții comune. Acordurile leagă instituțiile Uniunii, dar nu și statele membre, pentru care normele constituționale prevăd reguli particulare pentru a fi

aplicate. În acest caz, alte state membre în sânul Consiliului pot conveni că acordul este aplicabil cu titlu provizoriu.

7. Lucrările pregătitoare

Lucrările pregătitoare cuprind ansamblul actelor emise de către instituții în cadrul unei proceduri legislative. Se includ în această categorie documente de proveniență foarte diversă, analizate succinct în cele ce urmează.

Comisia dispune de un monopol deplin în ceea ce privește **inițiativa legislativă** cu privire la actele comunitare (directive, regulamente, decizii sau acorduri internaționale), afară de cazul în care acest drept este împărțit cu statele membre (vezi inițiativa legislativă a statelor membre) sau cu Banca Centrală Europeană.

Tratatul de la Amsterdam prevedea un drept de inițiativă pentru statele membre în materie de azil și de imigrare. Pentru o perioadă de cinci ani, inițiativa legislativă a rămas împărțită între Comisie și statele membre, oricare dintre ele putând în mod independent una de cealaltă să prezinte propuneri.

Perioada de tranziție de cinci ani a fost depășită la 1 mai 2004, statele membre nu mai au dreptul de inițiativă decât pentru al doilea și al treilea pilon al Uniunii Europene, adică în domeniile politicii externe și de securitate comună și în domeniul cooperării organelor de poliție și judiciare în materie penală.

Poziția comună este un act adoptat cu majoritate calificată de către statele membre în cadrul Consiliului, în timpul procedurii legislative, pe parcursul căreia Consiliul împarte puterea sa de decizie cu Parlamentul European (vezi procedura de cooperare sau procedura de codecizie).

Ea traduce poziția Consiliului asupra propunerii Comisiei în lumina avizului Parlamentului european dar și avizul altor instituții și organe care intervin în procedură (Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor, Banca Centrală Europeană, Curtea de Conturi).

Parlamentul intervine în mai multe reprize în aceeași procedură legislativă (procedura de cooperare și procedura de codecizie). Documentele adoptate de Parlament în fiecare fază a procedurii sunt **rezoluții** și pot să conțină diferite tipuri de acte cum ar fi avize sau amendamente asupra pozițiilor comune ale Consiliului.

Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor emite **avize tehnice** asupra chestiunilor care privesc domeniul regional și domeniul economic și social. Avizele sunt emise în baza inițiativei proprii, sau la cererea Parlamentului, a Consiliului sau a Comisiei și servesc la orientarea acestor instituții în activitatea lor.

Consultarea Comitetului Economic și Social și/sau a Comitetului Regiunilor este uneori obligatorie, dar avizele lor nu au fost obligatorii.

8. jurisprudența

Jurisprudența este formată din ansamblul deciziilor pronunțate de organele care exercită puterea judecătorească.

Curtea Europeană de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță a Comunităților Europene sunt instituțiile jurisdicționale ale Uniunii Europene. Revine Curții sarcina de a asigura respectarea dreptului european, interpretarea cât mai corectă și aplicarea corespunzătoare a tratatelor constitutive. În activitatea sa, curtea este asistată de avocați generali care formulează concluzii.

Curtea și Tribunalul redactează **încheieri** care sunt decizii luate la finalul unei proceduri contencioase. Încheierile Curții de Justiție nu pot face obiectul nici unui tip de recurs. Încheierile Tribunalului de Primă Instanță pot fi atacate cu recurs în fața Curții de Justiție.

Parlamentul European, Consiliul, Comisia sau un stat membru poate solicita **avizul Curții de Justiție** asupra compatibilității cu dispozițiile tratatului CE a unui acord încheiat de Comunitate cu o țară terță sau cu organizații internaționale. Acordul care a primit un aviz negativ din partea Curții de Justiție nu poate intra în vigoare decât în condițiile fixate de art. 48 din Tratatul asupra uniunii Europene (procedura de modificare a tratatelor).

Curtea și Tribunalul de Primă instanță emit **ordonanțe** în numeroase cazuri prevăzute în regulile de procedură și care pot fi clasificate din punct de vedere semnificativ în trei categorii:

- cazuri de procedură juridică (de exemplu, acte prin care se dispune conservarea probelor, separație, joctiunea sau suspendarea unei cauze);
- cazurile în care se decide o soluție, dar fără a se cunoaște fondul (de exemplu, în caz de irevocabilitate manifestată de speța respectivă sau de incompetență a judecătorului);
- cazurile în care se judecă însuși la fondul speței; aceste situații se referă la încheierile simplificate utilizate atunci când speța este identică cu altele în care deja s-a emis o încheiere.

9. Concluziile avocaților generali

Avocații generali sunt însărcinați să asiste Curtea în îndeplinirea misiunii sale. Ei prezintă în mod public, cu imparțialitate și manifestând independență, **concluzii** motivate asupra cauzelor deduse judecății în fața Curții.

În concluziile lor, avocații generali propun o soluție pentru litigiu în cauză. Concluziile lor nu sunt însă obligatorii pentru judecători. Ele fac parte integrantă din procedura orală și sunt publicate împreună cu încheierile în Revista de jurisprudență. Rolul acestor concluzii este de a sprijini judecătorii în a lua cea mai bună hotărâre, prin prezentarea unui punct de vedere competent și argumentat.

10. Întrebările parlamentare

Întrebările parlamentare reprezintă pentru membrii parlamentului un mijloc de control asupra activităților Comisiei și Consiliului. Fiecare membru al Parlamentului poate pune Consiliului și Comisiei:

- întrebări scrise (care impun un răspuns scris);
- întrebări orale (adresate în adunare);
- întrebări în timpul orelor de interpelare (perioadă rezervată întrebărilor în fiecare sesiunea a Parlamentului)

Aceste întrebări sunt un mijloc de control larg utilizat. Întrebările scrise și răspunsurile la întrebări scrise sunt publicate în Jurnalul Oficial, seria C.

Teste de autocontrol și întrebări de verificare

1. Explicați noțiunea de drept derivat european
2. Definiți regulamentul, ca act normativ european
3. Arătați diferențele și asemănările dintre directivă și decizie, ca acte normative de drept european
4. Sunt incluse în categoria izvoarelor derivate de drept european:
 - regulamentele și directivele europene
 - direcțiile și notele interne ale instituțiilor executive
 - derivata întâi și derivata de rang doi
5. În sistemul de drept european, întrebările parlamentare pot fi :
 - scrise și-sau orale
 - cu sau fără răspuns
 - anonime sau asumate de către cel care le adresează prin semnătură

Unitatea de studiu IV

Izvoarele nescrise ale Dreptului european

Obiective specifice:

- explicarea conceptului de izvor nescris al dreptului european și prezentarea unei comparații cu această categorie de izvoare în dreptul intern
- înțelegerea funcției active a izvoarelor nescrise la nivelul dreptului european

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 4 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

IV.1 Principiile Dreptului european

Obiective specifice:

- înțelegerea rolului și locului principiilor de drept în sistemul de drept european
- explicarea principalelor principii cu aplicabilitate generală la nivelul dreptului european

Principiile dreptului european pot fi grupate în următoarele categorii:

1. principii ale dreptului internațional public;
2. principiile sistemelor juridice ale statelor membre;
3. principiile rezultate din dispozițiile Tratatelor comunitare;
4. drepturile fundamentale ale omului, privite ca principii de drept.

Trebuie precizat faptul că toate aceste principii sunt trecute prin „filtrul” obiectivelor comunitare, adică sunt „comunitarizate”, astfel încât, uneori, pot suporta anumite limitări pentru a fi în conformitate cu dreptul comunitar.¹

T.C.E. nu conține referiri de ansamblu cu privire la principiile generale ale dreptului comunitar, cu excepția articolului 288¹ care fundamentează responsabilitatea

¹ Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 141

extracontractuală a C.E. pe principiile generale comune statelor membre. Jurisprudența C.J.C.E. este cea care a consacrat recurgerea la principiile generale.

Particulare pentru analiza teoretică a noțiunilor de drept european sunt așadar doar principiile enunțate expres în izvoarele primare (tratatele institutive în speciale). Celelalte categorii de principii sunt proprii altor discipline juridice, la care facem trimitere pentru o cercetare amănunțită. Condiția impusă este aceea ca principiul să fie apt să intre în ordinea juridică comunitară, adică să nu fie în contradicție cu valorile care stau la originea tratatelor. Se poate afirma că sursa „naturală” a principiilor generale de drept comunitar ar trebui să fie principiile generale ale dreptului internațional, deoarece comunitățile europene sunt fondate pe baza unor tratate internaționale.

Dintre principiile enunțate expres în cuprinsul tratatelor institutive rețin atenția principiul specializării comunităților, principiul subsidiarității și principiul proporționalității.

1. Principiul specializării comunităților se bazează pe dispozițiile tratatelor constitutive ale acestora, care au conferit fiecăreia un anumit obiect de activitate și, în consecință, competențe specifice, corespunzătoare realizării scopului prevăzut în tratate. Este analizat în doctrină și sub denumirea principiul atribuirii de competență. Din activitatea jurisdicțională se constată că interpretarea dispozițiilor din tratate privind competența nu este restrictivă. Se evidențiază o diversitate de competențe comunitare respectiv:

- competența normativă;
- competența executivă;
- competența de control;
- competența jurisdicțională.

2. Principiul subsidiarității în domeniul competențelor comunităților înseamnă că acestea nu intervin în domeniile care nu țin de competența lor exclusivă, decât în măsura în care obiectivele avute în vedere nu pot fi realizate în mod corespunzător de către statele membre, acestea putând fi mai bine îndeplinite la nivel comunitar.

3. Principiul proporționalității constă în faptul că acțiunile la nivel european nu vor depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor prevăzute în izvoarele

¹ Vechea numerotare: art. 215.

primare. Analiza problematicii competențelor instituțiilor europene presupune luarea în considerare a teritoriului și a persoanelor asupra cărora acestea se exercită, între competențele statelor și cele ale comunităților existând o serie de deosebiri, cum ar fi:

- competența teritorială; întrucât comunitățile nu au teritoriu propriu competența lor se exercită asupra spațiului alcătuit din teritoriul statelor membre;
- competența personală; din punctul de vedere al persoanelor asupra cărora se extinde competența comunitară, aceasta se referă la totalitatea persoanelor fizice și morale ale tuturor statelor membre.

Această situație se bazează și pe faptul că există și o cetățenie europeană instituită prin Tratatul de la Maastricht.

IV.2 Jurisprudența

Obiective operaționale:

- înțelegerea modului în care practica judiciară influențează sistemul de drept european
- explicarea rolului activ al judecătorilor în crearea sistemului de drept european.

Influența jurisprudenței asupra dreptului comunitar este considerabilă, datorită faptului că judecătorul comunitar se confruntă cu un sistem de drept în formare.

În același timp, având rolul de a veghea respectarea dreptului, jurisprudența C.J.C.E. nu reprezintă un izvor de drept european în sensul cunoscut de sistemul de drept *common law*, hotărârile judecătorești neavând efect *erga omnes*. Soluțiile date de Curtea de Justiție de la Luxemburg sunt obligatorii doar în ceea ce privește modul în care interpretează dispozițiile dreptului european, dar nu creează norme juridice noi.

Așadar, deși putem spune că dreptul european este un „case law”, trebuie recunoscut faptul că interpretarea și aplicarea conformă cu Tratatul de dreptului comunitar sunt posibile numai prin intermediul jurisprudenței C.J.C.E. Tratatul prevede pentru C.J.C.E., ca rol principal, „asigurarea respectării dreptului în interpretarea și aplicarea prezentului Tratat”.

Cu privire la *metoda de interpretare* utilizată de Curtea de la Luxemburg, aceasta este una dinamică și recurge, deseori, la principiile generale de drept. Se

observă, astfel, preponderența metodei sistemice (se are în vedere contextul general al reglementărilor în domeniul respectiv) și teleologice (se analizează obiectul și scopul prevederii legale), în raport cu interpretarea literală.

Dreptul comunitar se prezintă așadar, ca un drept în bună parte pretorian. Astfel, Curtea este cea care elaborează reglementări în următoarele direcții:

- principiile structurale ale ordinii juridice comunitare (care sunt efectul direct și prioritatea dreptului european asupra dreptului intern);
- competența internațională a C.E., care este în mare parte rezultatul jurisprudenței Curții;
- principiul responsabilității extracontractuale a statului pentru încălcarea dreptului european, principiu fondat pe prioritatea dreptului european.

IV.3 Cutuma la nivel european

Obiective operaționale:

- explicarea noțiunii de cutumă în contextul dreptului european
- înțelegerea rolului și funcțiilor cutumei în dreptul european

În dreptul internațional public, cutuma ocupă un loc deosebit de important, fiind cel mai vechi izvor atât al dreptului internațional, cât și al dreptului în general¹.

Cutumă reprezintă o sursă nescrisă și poate fi definită ca fiind o practică general respectată și acceptată, devenind, astfel, obligatorie din punct de vedere legal. Prin prisma dreptului european, această practică adaugă sau modifică legislația primară sau secundară (derivată) a Uniunii Europene.

Dreptul european nu cuprinde cutume în sensul celor prezentate mai sus, cu referire la cutuma din dreptul internațional. Contrar dreptului internațional public, unde aceasta reprezintă o sursă fundamentală de drept, cutuma este cvasi-inexistentă în dreptul comunitar². Pot fi enumerate unele argumente pentru evidențierea obstacolelor considerabile care există în calea formării unor asemenea surse. În primul rând, este

¹ Raluca Miga-Besteliu -, „Drept internațional public”, Ed. All, București, 1999, pag. 47.

² L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud – „L’Union Européenne”, Ed. Dalloz, 2000.

vorba despre existența unei proceduri speciale de amendare a tratatelor¹; aceasta nu exclude posibilitatea apariției unei cutume, însă stabilește anumite criterii foarte exigente pe care o astfel de practică trebuie să le îndeplinească pentru a fi aplicabilă. Un alt obstacol ar fi acela că validitatea oricărei acțiuni a instituțiilor este verificată în raport cu tratatele și nu cu practica acestora, ceea ce înseamnă că, din punctul de vedere al tratatelor, cutuma, în nici un caz, nu poate fi creată de instituțiile comunitare; cel mai mult, statele membre pot face acest lucru, și chiar și în ipoteza aceasta – numai cu îndeplinirea strictă a condițiilor menționate.

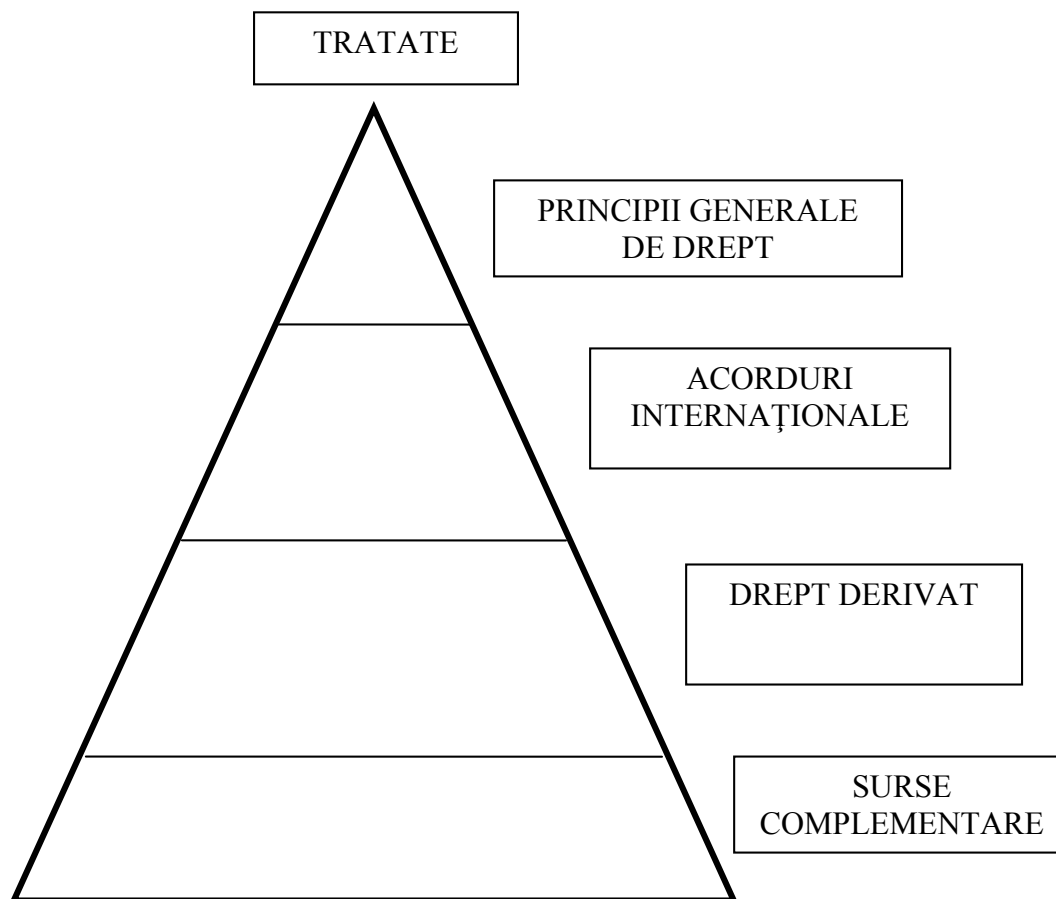
Totuși, anumite practici repetate, care se înscriu pe linia textelor izvoarelor primare de drept european ar putea avea vocația de a forma pe termen lung reguli cutumiare. Astfel, este demn de menționat faptul că, la nivel comunitar, deocamdată, se află în proces de formare o singură cutumă: este vorba despre practica recurgerii din ce în ce mai des la acorduri informale stabilite între instituțiile comunitare.²

Piramida legislativă a izvoarelor de drept european nu este prevăzută de acte normative, ci C.J.C.E., fără a avea pretenția de a realiza o ierarhizare absolută, a stabilit o ordonare logică a sistemului izvoarelor comunitare în funcție de originea juridică care a permis adoptarea lor și de relația dintre ele. Problema ierarhizării este destul de complicată în dreptul european, spre deosebire de dreptul intern, din mai multe motive, printre care: diversitatea procedurilor de adoptare a actelor comunitare (acte numai ale Consiliului și Parlamentului European), lipsa sistemului care presupune coexistența acte legislative și acte de executare, care, la nivel național, există, sancțiuni juridice pentru fiecare categorie de izvoare care, în practică, variază. Toate acestea reprezintă motive pentru care doctrina în materie a ezitat să stabilească o ierarhie exactă a izvoarelor de drept comunitar. Astfel, această misiune importantă, de realizare a unei ierarhii a izvoarelor dreptului comunitar, i-a revenit C.J.C.E., prin intermediul jurisprudenței sale.

Piramida legislativă poate fi reprezentată, din perspectivă grafică, astfel:

¹ Art. 48 T.U.E.

² Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 151



Teste de autocontrol și întrebări de verificare:

1. Enunțați principalele principii ale dreptului european.
2. Analizați cutuma, ca izvor nescris al dreptului european
3. Precizați care este rolul practicii judiciare în sistemul de drept european
4. Sunt principii ale dreptului european:
 - principiul libertății
 - principiul subsidiarității
 - principiul condiționarității
5. Cutuma în dreptul european reprezintă:
 - modul de manifestare al judecătorului comunitar
 - poziția oficială a statelor membre
 - o regulă nescrisă cu valoare normativă

Concluziile unității de studiu

Evoluția comunităților europene și a Uniunii europene demonstrează particularitățile modului de colaborare între statele din spațiul european.

În plan legislativ, acest tip particular de organizație de state utilizează acte normative inedite, care au apărut ca urmare a transferului de suveranitate realizat de către fiecare din statele membre în favoarea Uniunii europene. Pornind de la izvoarele primare ale dreptului european, respectiv tratatele institutive, care asigură baza normativă constituțională pentru funcționarea Uniunii, în dreptul european se utilizează tehnica izvoarelor derivate. Dintre acestea, regulamentul și directiva sunt cele mai importante, dar și decizia este utilizată frecvent, mai ales atunci când se urmăresc efecte cu caracter individual.

Teme de control:

1. Analizați, din punct de vedere al succesiunii tratatelor încheiate între membri, evoluția comunităților europene.
2. Argumentați afirmația ”Uniunea europeană reprezintă cea mai completă formă de integrare”.
3. Realizați o prezentare comparativă a izvoarelor dreptului intern și izvoarelor dreptului european.
4. Redactați un referat cu titlul „regulamentul – act normativ de drept european”, care să cuprindă inclusiv analiza de fond și de formă a unui regulament în vigoare.
5. Prezentați comparativ directiva și decizia, ca acte normative de drept european.

Unitatea de studiu V

Legislativul și executivul european

Obiective:

- cunoașterea noțiunilor de legislativ și executiv la nivel european
- înțelegerea modului de lucru al legislativului împreună cu executivul european
- competențe de explicare a diferențelor existente între modul de colaborare al puterilor în stat în plan intern și modul de inter-relaționare al acestor puteri în planul dreptului european

Termeni cheie: parlament european, comisie europeană, consiliu.

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 7 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

Rezumat: modulul prezintă principalele instituții ale Uniunii europene, argumentându-se nevoia apariției fiecărei instituții în parte dar și principalele momente ale evoluției lor. Sunt prezentate modurile de colaborare inter-instituțională precum și rolul pe care îl are fiecare stat în structura sistemului instituțional european.

V.1 Parlamentul European

Obiective operaționale:

- cunoașterea noțiunii de parlament la nivelul Uniunii europene
- înțelegerea funcțiilor și atribuțiilor principale ale parlamentului european
- explicarea modului de alegere a reprezentanților în parlamentul european

V.1.1. Structură și funcții

În textul original al Tratatelor constitutive, instituția democratică era denumită “Adunare”. Această Adunare a primit titlul de Parlament european încă din anul 1962. Denumirea a fost oficializată prin art. 3 al Actului Unic European.¹

¹ Augustin Fuerea – “Manualul Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, București, 2004, p. 90

Parlamentul European este compus din 785 de reprezentanți ai popoarelor statelor membre, aleși prin sufragiu universal direct, pentru o perioadă de 5 ani. Numărul reprezentanților aleși din fiecare stat membru diferă funcție de populația respectivului stat. Actul din 1976 cu privire la procedura alegerii reprezentanților parlamentari prin sufragiu direct stabilește doar câteva reguli minimale, cum ar fi:

- principiul votului unic;
- alegerea să se desfășoare în cursul unei perioade care începe joi dimineața și se termină duminica următoare;
- vârsta minimă pentru vot este de 18 ani;

Fiecare stat fixează regulile cu privire la electorat (singura condiție stabilită de o manieră uniformă este cea referitoare la vârstă), la eligibilitate și la modurile de scrutin (toate statele au adoptat un sistem de reprezentare proporțională, cu liste naționale sau locale).

Membrii Parlamentului European nu desfășoară activitate grupați pe naționalități, ci funcție de afinitățile lor politice, formând grupări transnaționale. Statutul deputaților Parlamentului european este reglementat atât de norme de drept comunitar cât și de norme de drept național. Parlamentul, prin regulament intern, poate să impună membrilor săi reguli particulare de conduită. Cumulul mandatului european cu un mandat național este autorizat pe plan european dar este interzis pe plan național.¹

Organizarea internă a Parlamentului european cuprinde un Birou, Conferința președinților, comisii și grupurile politice parlamentare. Președintele Parlamentului, cei 14 vicepreședinți și cei 5 chestori sunt aleși de membrii Parlamentului prin vot secret pentru o perioadă de 2 ani și jumătate (jumătate de mandat) și formează Biroul. Conferința președinților cuprinde președintele Parlamentului și președinții grupurilor politice.

Principalele grupuri politice sunt:

- Grupul Partidului Popular European (democrat-creștini) și Democraților Europeni – PPE – DE;
- Grupul Partidului Socialiștilor Europeni PSE;
- Grupul Alianței Democraților Liberalilor pentru Europa (ALDE);
- Grupul Verzilor Alianța Liberă Europeană (V/ALE);
- Grupul Confederal al Stângii Unitare Europene/Stânga Verde Nordică – GUE/NGL;
- Grupul Uniunii pentru Europa Națiunilor – UEN;

¹ idem, p. 93

- Grupul Independenței și democrației - IND/DEM;
- Grupul celor Neînscriși;

Membrii în Parlament sunt repartizați în mai multe comisii și delegații de specialitate. Rapoartele elaborate de comisiile parlamentare sunt supuse adoptării în sesiuni plenare. Acestea sunt în mod egal organizate pentru discutarea rapoartelor, dar și pentru interpelări adresate Comisiei și Consiliului, dezbaterii problemelor urgente și declarațiilor președintelui. Adunările plenare sunt publice.

Lucrările Parlamentului se desfășoară în trei orașe diferite:

- secretariatul este la Luxemburg;
- comisiile parlamentare se reunesc la Bruxelles;
- sesiunile parlamentare au loc la Strasbourg, cu sesiuni suplimentare la Bruxelles.

V.1.2 Atribuțiile Parlamentului European

Principalele atribuții ale Parlamentului European vizează puterea legislativă, controlul bugetului și controlul activității executivului European.

Astfel, cu privire la **competențele legislative**, Parlamentul participă la elaborarea actelor legislative comunitare de grade foarte variate, funcție de domeniul căruia aparțin:

- poate fi implicat în emiterea unor avize neobligatorii (prin procedura consultării), sau obligatorii (prin procedura avizului conform);
- poate impune Consiliului acceptarea unor amendamente la propunerile Comisiei adoptate cu majoritate absolută și reluate în discuție de către Comisie (procedura cooperării);
- și, în fine, mult mai des, textele legislative sunt adoptate de comun acord între parlament și Consiliu, cu acordul Parlamentului pe baza textului final indispensabil pentru adoptarea sa (procedura de codecizie);

Cât privește **controlul** bugetului, Parlamentul își împarte atribuțiile cu Consiliul și are ultimul cuvânt cu privire la cheltuielile neobligatorii. Parlamentul poate respinge definitiv bugetul, cumulând atribuții cu privire la controlul execuției acestuia și descărcarea cu privire la execuția bugetului uniunii.

Atribuțiile de control asupra executivului european sunt reliefate de răspunderea politică a Comisiei în fața Parlamentului. Numirea președintelui Comisiei și a membrilor săi este supusă aprobării prealabile Parlamentului European. Adoptarea de

către Parlament a unei moțiuni de cenzură cu privire la activitatea Comisiei antrenează demisia în bloc a tuturor membrilor săi.

În general, Parlamentul exercită atribuțiile de control prin examinarea regulată a rapoartelor pe care i le înaintează comisia. Mai mult, parlamentarii adresează frecvent întrebări scrise și orale membrilor Comisiei și Consiliului.

Parlamentul poate în egală măsură să creeze comisii de anchetă temporară pentru verificarea unor sesizări de fraudă sau pentru suspiciunea de aplicare greșită a normelor de drept comunitar.

În domeniul **politicii externe**, de securitate comună și de cooperare polițienească și judiciară, Parlamentul are dreptul la o informare regulată și poate adresa Consiliului întrebări sau recomandări. El este consultat cu privire la principalele aspecte și decizii fundamentale în domeniul politicii externe și de securitate comună și cu privire la toate măsurile care privesc aceste domenii, cu excepția pozițiilor comune în materia cooperării politice și judiciare.

Parlamentul examinează petițiile care îi sunt adresate de către cetățenii Uniunii cu privire la subiectele de importanță pentru domeniile de activitate ale Comunității. Parlamentul numește Mediatorul European, împuternicit să primească plângerile cu privire la cazurile de proastă administrare în acțiunile instituțiilor și organelor comunitare.

V.2 Consiliul Uniunii Europene

Obiective operaționale:

- înțelegerea noțiunilor de Consiliu european, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul Europei
- competențe de interpretare a locului și rolului Consiliului Uniunii Europene în sistemul instituțional european

V.2.1 Noțiuni și delimitări conceptuale

Datorită asemănării foarte mari între denumirile unor organisme și instituții europene, există posibilitatea (și experiența nu foarte îndepărtată a arătat că nu ne înșelăm) să se creeze confuzii între Consiliul Europei, Consiliul European și Consiliul

Uniunii Europene. Fiecare dintre aceste denumiri desemnează o instituție particulară, iar folosirea lor hazardată arată doar lipsă de atenție sau ignoranță.

Consiliul Europei și Uniunea Europeană sunt organizații diferite de state. Astfel, Consiliul Europei reprezintă un organism internațional care grupează statele europene în vederea apărării și promovării idealurilor și principiilor comune, pentru favorizarea progresului economic și social. În prezent organizația cuprinde 45 de state, printre care și România. Orice stat european poate deveni membru al acestei organizații, dacă respectă și întrunește cerințele statutului. Sediul Consiliului Europei este la Strasbourg.

Consiliul european și Consiliul Uniunii Europene sunt instituții ale Uniunii Europene.

Consiliul european a fost înființat prin voința șefilor de stat și de guvern în anul 1974, când aceștia au hotărât să se întâlnească cu regularitate, împreună cu ministrul lor de externe, cu președintele Comisiei europene și cu vicepreședintele acesteia. Consiliul european este o instituție cu caracter politic, apărută pe cale neconvențională și nu printr-un tratat, datorită interesului ca mai înainte de organizarea reuniunilor oficiale ale șefilor de stat și de guvern în cadrul Consiliului Uniunii Europene să existe o discuție prealabilă și o punere de acord a principalilor factori de decizie de la nivelul fiecărui stat în parte.

Consiliul Uniunii Europene a fost înființat prin tratatele institutive, având la început denumiri diferite: Consiliul Special al miniștrilor (prin Tratatul CECA), și Consiliu (prin Tratatul de la Roma, instituind CEE și EURATOM). După unificarea executivelor (1965), denumirea consacrată este cea de Consiliu de miniștri sau Consiliul Uniunii Europene.

V.2.2. Structura și principalele funcții ale Consiliului Uniunii Europene

Consiliul Uniunii Europene este compus din reprezentanții guvernelor statelor membre. Structura sa diferă funcție de domeniul concret vizat prin ordinea de zi, fiecare stat fiind reprezentat prin membrul de guvern care este responsabil cu domeniul în discuție (afaceri externe, finanțe, probleme sociale, transport, agricultură etc.). atunci când la consiliu participă miniștrii de externe ale statelor membre consiliul poartă denumirea de Consiliu general. Dacă sunt prezenți miniștri de resort funcție de problematica avută în vedere pe ordinea de zi, alții decât miniștrii de externe, consiliu se numește Consiliu specializat pentru domeniul vizat. Dacă la o întâlnire participă atât

miniștrii de externe cât și miniștrii de resort pentru un domeniu vizat, consiliu se numește Consiliu conjunct; reunirea acestor consilii este astăzi mai puțin frecventă.

De la 1 mai 2004 Consiliul UE cuprinde 25 de membri iar sediul său este la Strasbourg, 27 de la 1 ianuarie 2007.

Lucrările Consiliului sunt pregătite de un comitet format din reprezentanții permanenți ai statelor membre (COREPER); acest comitet este la rândul lui asistat de mai multe grupuri de lucru, formate din funcționari din administrația națională.

Președinția Consiliului este exercitată pe rând de fiecare stat membru pentru o perioadă de 6 luni, după un calendar fixat de Consiliu. Președintele este asistat de un secretariat general, care pregătește și asigură derularea în condiții bune a lucrărilor. Secretarul general al Consiliului este în același timp înalt reprezentant al Uniunii în politica externă și de securitate comună. Ministrul al cărui stat asigură președinția este desemnat să pregătească și să conducă lucrările întâlnirilor. Practica a arătat un rol important pentru președintele în funcție, rolul său fiind în principal de a facilita realizarea consensului cu privire la problematica abordată.

Tratatele institutive reglementează 3 modalități de vot în cadrul consiliului: majoritatea simplă, majoritatea calificată și unanimitatea.

De regulă, deliberările Consiliului presupun exprimarea votului favorabil pentru majoritatea membrilor săi. Tratatul impune unanimitatea într-un număr redus de situații. În cele mai multe situații Consiliul decide prin majoritate calificată; pentru a fi adoptată o propunere trebuie să primească un anumit număr de voturi, iar numărul de voturi recunoscut fiecărui stat diferă funcție de populația sa. În uniunea cu 27 de membri, numărul total de voturi posibil să fie exprimate în consiliu este de 345, cu o majoritate calificată de 225 de voturi (măcar 2/3 din populația Uniunii trebuie să voteze în favoarea proiectului respectiv). Pentru celelalte state ponderea voturilor este neschimbată, România are 14 voturi iar Bulgaria 10.

V.2.3 Atribuțiile Consiliului Uniunii Europene

Consiliul Uniunii Europene a reprezentat veritabilul legislativ al comunităților, însă actualmente puterea sa în acest domeniu este partajată cu Parlamentul European. Într-o exprimare cât mai sintetică, consiliul are șase atribuții fundamentale:

- pe baza propunerilor înaintate de Comisie, Consiliul adoptă legislația comunitară; în numeroase domenii, Consiliul partajează putere legislativă cu Parlamentul European;
- asigură coordonarea politicilor economice generale ale statelor membre;

- încheie în numele Comunității Europene acorduri internaționale între Comunitate și unul sau mai multe state sau organizații internaționale;
- stabilește bugetul Uniunii Europene, împreună cu Parlamentul European;
- definește politica externă și de securitate comună a Uniunii europene, pe baza liniilor directoare trasate de Consiliul European;
- coordonează cooperarea între instanțele judiciare și forțele politice naționale în materie penală.

V.3 Comisia Europeană

Obiective operaționale:

- înțelegerea funcției de execuție, ca funcție a puterii publice la nivelul Uniunii europene
- cunoașterea structurii organizatorice a Comisiei la nivelul Uniunii Europene
- competențe de interpretare a sarcinilor Comisiei în ansamblu dar și a atribuțiilor fiecărui comisar în parte

V.3.1 Structura și funcțiile Comisiei Europene

Comisia este compusă din 27 de membri (câte unul pentru fiecare stat membru), aleși pe criteriul competențelor lor generale, dacă oferă toate garanțiile de independență. Membrii Comisiei sunt numiți de Consiliu după aprobarea lor de către Parlamentul European, pentru o durată de cinci ani.

Conform prevederilor Tratatului asupra UE, membrii Comisiei trebuie să fie cetățeni ai statelor membre, aleși funcție de competențele lor generale și trebuie să ofere toate garanțiile de independență. În îndeplinirea atribuțiilor lor, ei nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea nici unui guvern sau alt organism. Mai mult, trebuie să se abțină de la orice act incompatibil cu natura funcțiilor lor. Fiecare stat membru se angajează să respecte această natură și să nu încerce să influențeze membrii Comisiei în exercitarea sarcinilor care le revin.

Membrii Comisiei se bucură de privilegiile și imunitățile consacrate de Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților europene. Extinderea Uniunii cu 10 state în anul 2004 a lăsat o serie de comisari fără un portofoliu propriu. Cei 10 noi comisari au fost repartizați vreme de 6 luni pe lângă comisari aflați deja în funcție.

Consiliul Uniunii Europene poate decide, cu vot unanim, modificarea numărului comisarilor.

Funcționarea Comisiei este dominată de **principiul colegialității**, fiecare dintre miniștri fiind, în principiu, răspunzător pentru modul de pregătire a lucrărilor pentru domeniul lor de activitate dar și de executarea deciziilor luate. Reuniunile nu sunt publice, iar dezbaterile Comisiei sunt confidențiale.

Președintele Comisiei este desemnat de consiliul reunit la nivel de șefi de stat sau de guvern; această numire trebuie aprobată de către Parlamentul European. Competențele și atribuțiile președintelui au crescut în ultimii 10 ani și vor fi lărgite în baza propunerilor realizate prin Tratatul de la Lisabona.

Comisia este structurată în direcții generale (26 la număr), fiecare dintre ele fiind însărcinată cu gestionarea unui anumit domeniu de activitate. Fiecare comisar este asistat de un cabinet, condus de un șef de cabinet și compus din 5 consilieri. Președintele Comisiei este asistat la pregătirea lucrărilor Comisiei de un secretar general, care asigură coordonarea între servicii, ia măsurile necesare pentru notificarea și publicarea actelor, urmărește lucrările altor instituții etc.

Pe lângă cele 26 de direcții (sau directorate), în structura Comisiei mai întâlnim anumite comitete create sau prevăzute de Tratatul constitutiv:

- biroul statistic;
- biroul juridic;
- biroul de traduceri;
- servicii conexe și administrative etc.

V.3.2 Atribuțiile Comisiei Europene

Comisia europeană exercită patru atribuții principale:

1. deține monopolul absolut al inițiativei legislative; Comisia este responsabilă pentru elaborarea propunerilor pentru noi acte legislative, care sunt înaintate Parlamentului și Consiliului. Comisia participă și prin alte activități pe care le realizează pe parcursul procedurii legislative.
2. comisia transpune în practică deciziile Consiliului și execută bugetul Uniunii; Comisia gestionează și aplicarea corectă a bugetului, transpunând în același timp în practică politicile și programele adoptate de Parlament și Consiliu
3. Comisia este “gardianul” respectării tratatelor; ea veghează asupra modului în care sunt respectate regulile de drept comunitar de către particulari, de

către statele membre și de către instituții în general. Exercitându-și competențele, Comisia europeană poate impune sancțiuni particularilor sau întreprinderilor care încalcă dreptul comunitar. Ea poate demara procedurile necesare prin care statele membre sunt invitate să remedieze o anumită situație, într-un termen prestabilit. În fine, Comisia poate sesiza Curtea de justiție cu soluționarea unui recurs fondat pe un caz de încălcare a dreptului comunitar de către statele membre sau de către alte instituții.

4. Comisia reprezintă Comunitatea: Comisia conduce, în numele Comunității, negocierile în vederea încheierii unor acorduri internaționale cu state terțe sau cu organizații internaționale, în legătură strânsă cu comitete special desemnate de Consiliu și în limitele directivelor trasate de Consiliu.

Comisia are un important rol politic, fiind răspunzătoare din acest punct de vedere în fața Parlamentului European. Ca organism executiv, Comisia se ocupă de implementarea bugetului comunitar și de administrarea clauzelor protectoare în tratate și în legislația secundară. Comisia dispune de o procedură prin care poate să acționeze împotriva unui stat membru care nu-și îndeplinește obligațiile care îi revin prin tratate.

Teste de autocontrol și întrebări de verificare:

1. Explicați modul de realizare a funcției legislative la nivelul Uniunii Europene.
2. Analizați comparativ Consiliul Uniunii europene – Consiliul european – Consiliul Europei.
3. Prezentați structura organizatorică a Comisiei europene.
4. Comisia europeană este compusă din:
 - reprezentanții fiecărui stat membru al Uniunii europene, la nivel de înalt comisar de stat
 - comisarii propuși de fiecare din statele membre și validați de către Parlamentul european
 - miniștrii fiecărui stat membru însărcinați pentru relația cu Uniunea europeană.
5. Parlamentul european:
 - reprezintă unica putere legislativă a Uniunii europene
 - este un organism care se situează din punct de vedere ierarhic și administrativ deasupra parlamentelor naționale ale fiecărui stat,
 - are putere decizională asupra bugetului Uniunii europene

Unitatea de studiu VII

Organe judecătorești și de control

Obiective:

- cunoașterea și înțelegerea modului de realizare a activității judecătorești și de control la nivelul Uniunii europene.
- înțelegerea apariției și evoluției instanțelor de judecată la nivel european
- competențe de interpretare a efectului soluțiilor pronunțate de instanțele europene asupra dreptului național al statelor membre

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 3 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

VI.1 Curtea de Justiție

Obiective operaționale:

- explicarea apariției și funcțiilor curții europene de justiție
- cunoașterea competențelor de judecată ale acestei instanțe cu caracter supra-național

Structură

Curtea de justiție este compusă din 27 de judecători și 8 avocați generali, desemnați de comun acord de guvernele statelor membre pentru un mandat de 6 ani, cu posibilitatea reînnoirii lui. Curtea de justiție are sediul la Luxemburg, și este o instituție care funcționează permanent, cu respectarea unor vacanțe judiciare.

Judecătorii sunt aleși dintre juriștii care oferă toate garanțiile de independență și care îndeplinesc condițiile pentru a exercita, în țara lor, cele mai înalte funcții jurisdicționale sau care prezintă o competență de notorietate. Curtea deliberază valabil în prezența unui număr impar de judecători. Dacă la o ședință participă un număr par, cel mai tânăr dintre judecători trebuie să se abțină să participe la deliberări.

Avocații generali asistă Curtea, ajutând-o în îndeplinirea sarcinilor sale. Sunt împuterniciți să prezinte public, cu toată independența și imparțialitatea, concluzii

motivate asupra cauzelor care impun intervenția lor. Misiunea lor nu trebuie confundată cu cea a unui procuror și nici cu orice alt asemenea participant la procesele deduse judecării.

Statutul judecătorilor și al avocaților generali le permite să își îndeplinească rolul cu caracter de continuitate și în deplină independență. Judecătorii aleg dintre ei, prin vot secret și pentru un mandat de 3 ani care poate fi reînnoit, pe președintele instanței. Tot prin vot secret judecătorii aleg greșierul instanței, pentru un mandat reînnoibil de 6 ani.

Tribunalul de primă instanță a luat ființă pe baza prevederilor cuprinse în Actul Unic European din 1987 și și-a început activitatea din 1989. Tribunalul reunește măcar un judecător din fiecare stat membru. Judecătorii sunt desemnați de comun acord pentru un mandat de 6 ani de către guvernele statelor și sunt aleși dintre persoanele care oferă toate garanțiile de independență și posedă capacitatea cerută de normele dreptului național pentru a exercita cele mai înalte funcții juridictionale în stat.

Spre deosebire de Curtea de Justiție, tribunalul de primă instanță nu reunește avocați generali, dar membrii tribunalului, cu excepția președintelui, pot fi solicitați să îndeplinească rolul unui avocat general în anumite cazuri. Regula funcționării tribunalului o reprezintă acțiunea în cadrul Camerelor compuse din 3 până la 5 judecători, cu totul excepțional având loc reuniuni în plen.

Tratatul de la Nisa prevede printre altele posibilitatea a constituire a unor camere juridictionale pe lângă Tribunalul de primă instanță, care să constituie tribunale speciale în anumite domenii de activitate.

VI.2 Tribunalul de primă instanță

Obiective operaționale:

- explicarea nevoii de apariție a unui Tribunal de Primă instanță
- cunoașterea atribuțiilor Tribunalului de Primă Instanță

Curtea de justiție și Tribunalul de primă instanță au drept misiune asigurarea respectului dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor constitutive ale Comunităților europene, precum și prin actele elaborate de instituțiile comunitare.

Curtea și Tribunalul exercită competențe juridictionale în cadrul mai multor forme de recurs:

- recursul în abținere (îndreptat împotriva statelor membre în caz de încălcare a obligațiilor care le revin în baza tratatelor pe care le-au încheiat);
- recursul în anulare (împotriva actelor instituțiilor comunitare);
- recursul în carență (împotriva unei instituții comunitare care a omis să aibă o anumită conduită);
- recursul în nedemnitate (care tinde să repare pagubele cauzate prin acte sau prin abținerea ilegală a unei instituții comunitare);
- recursul în material răspunderii contractuale (în litigii care vizează contractile de drept public sau privat încheiate de Comunitate);
- recursul în materie de funcții publice (litigii între Comunitate și funcționarii sau agenții săi);
- cercetarea prejudiciară (la cererea jurisdicțiilor statelor membre, Curtea sau tribunalul de primă instanță decid cu privire la interpretarea regulilor de drept comunitar sau asupra validității actelor elaborate de instituții sau de Banca Centrală Europeană).

Rolul Curții de justiție este în principal acela de a veghea la aplicarea corectă a prevederilor tratatelor constitutive și a normelor de drept comunitar în general. Jurisprudența Curții este punctual de reper pentru soluționarea a numeroase situații conflictuale care pot să apară în legătură cu interpretarea și aplicarea normelor din tratate dar și din dreptul derivat.

Curtea soluționează recursurile și cererile introduse de instituțiile comunitare sau de statele membre împotriva actelor instituțiilor sau comportamentelor greșite ale statelor membre. Curtea este competentă pentru a soluționa cererile prejudiciare, dar nu și pe cele cu privire la domenii specifice atribuite în competență Tribunalului.

Tribunalul soluționează recursurile introduse de către persoane fizice și juridice împotriva deciziilor instituțiilor comunitare. Hotărârile Tribunalului de primă instanță pot face obiectul unei căi de atac în fața Curții de justiție, numai cu privire la chestiunile de drept incidente.

VI.3 Tribunalul funcției publice

Obiective operaționale:

- cunoașterea conceptului de tribunal pentru funcția publică

- competențe de interpretare a atribuțiilor acestei instanțe judecătorești noi

Extinderea activităților și competențelor Uniunii europene a impus lărgirea continuă a sferei de angajați care desfășoară activitate în subordinea dar și în folosul instituțiilor Uniunii europene. Acest corp de salariați în continuă extindere a necesitat chiar de la apariția comunităților europene un set de reguli de drept care să contureze un cadru normativ unitar și cât mai adaptat nevoilor lor, cadru care să stabilească un regim de lucru concret prin prevederi normative particulare privind recrutarea, salarizarea, drepturile și obligațiile, regimul disciplinar al funcției publice etc.

Cele trei comunități inițial înființate (*Comunitatea Economică Europeană, Comunitatea Cărbunelui și Oțelului și Comunitatea pentru Energie Atomo-Electrică*) au avut fiecare corpul propriu de funcționari, cu reglementări normative speciale. Până la intrarea în vigoare a Tratatului de fuziune, au existat trei categorii de norme de drept al funcției publice europene, reglementări distincte mai ales din punct de vedere al ierarhizării gradelor, nivelului de remunerație, regimul pensiilor etc.

Art. 24 din Tratatul de fuziune a executivelor comunitare (1967) a impus stabilirea unui regulament unic și comun pentru personalul instituțiilor comunitare. Unificarea s-a realizat prin Regulamentul C.E.E., C.E.C.A. și C.E.E.A. nr. 259 din 29 februarie 1968, modificat de mai multe ori. Cea mai recentă și mai importantă modificare s-a realizat prin Regulamentul CE și EURATOM nr. 723 din 22 martie 2004. Acest regulament, modificat și reunit cu alte texte interne ale instituțiilor europene este cunoscut sub denumirea de STATUT, cu subtitlul “Regulamente și reglementări aplicabile funcționarilor și altor agenți ai Comunităților Europene.”¹

În acest context, s-a pus problema creării unor instanțe judecătorești specializate care să soluționeze cât mai corect eventualele neînțelegeri apărute între funcționarii europeni și instituțiile pentru care aceștia lucrează, sens în care a fost înființat Tribunalul funcției publice.

VI.4 Curtea Europeană de Conturi

Obiective operaționale:

¹ Constanța Călinoiu, Verginia Vedinaș – “Teoria funcției publice comunitare”, Editura Lumina Lex, București 1999, p. 12

- cunoașterea noțiunii de Curte europeană de conturi și modul de integrare a acestei instituții în structurile instituționale ale Uniunii europene
- competențe de interpretare a atribuțiilor curții europene de conturi față de curțile de conturi la nivelul fiecăruia dintre statele membre

Structură

Crearea unei Curți Europene de Conturi se înscrie pe linia aplicării și consolidării finanțării Comunităților prin resurse proprii și în contextul atribuirii Parlamentului European a sarcinilor de a descărca Comisia pentru execuția bugetară.

Înființarea Curții de Conturi a fost prevăzută prin Tratatul din 1975 cu privire la reformarea procedurii bugetare. În ciuda numelui folosit, Curtea de Conturi nu este o jurisdicție ci o instituție de control financiar extern.

Curtea Europeană de Conturi este compusă dintr-un reprezentant pentru fiecare stat membru, ales dintre personalitățile care aparțin sau au aparținut țării respective, desfășurând activitate în instituțiile de control extern sau care au merite deosebite pentru această funcție și oferă cele mai puternice garanții de independență.

Membrii Curții Europene de Conturi sunt numiți de Consiliu, cu majoritate calificată, după consultarea Parlamentului European, pentru o perioadă de 6 ani. Funcția de membru al Curții Europene de Conturi este incompatibilă cu orice altă activitate profesională, remunerată sau nu.

Curtea de Conturi funcționează ca un organ colegial, fiecărui membru fiindu-i repartizat un domeniu specific de activitate. Curtea adoptă avize sau rapoarte anuale, cu majoritatea membrilor care o compun.

Atribuții

Curtea Europeană de Conturi are drept misiune să verifice toate conturile de venituri și de cheltuieli ale Comunității și ale tuturor organelor comunitare, în vederea garantării conformității dintre cheltuielile Uniunii și regulile și regulamentele bugetare, precum și respectul principiilor de drept administrativ și contabil. Curtea este însărcinată să vegheze la calitatea gestiunii financiare.

Sunt supuse controlului Curții de Conturi instituțiile comunitare și statele membre, toate persoanele care gestionează venituri și cheltuieli în numele Comunității precum și toate persoanele fizice și juridice care au beneficiat de plăți cu titlu de cheltuieli din bugetul comunitar. Controlul în statele membre se efectuează în colaborare

cu instituțiile și serviciile naționale competente, care sunt obligate să transmită Curții toate documentele și informațiile pe care aceasta le solicită.

Curtea de Conturi prezintă în fiecare an Consiliului și Parlamentului European o declarație de asigurare cu privire la fiabilitatea conturilor, precum și cu privire la legalitatea și la regularitatea operațiunilor adiacente. Un raport anual care să reliefeze observațiile curții asupra gestiunii financiare comunitare este transmis tuturor instituțiilor comunitare și se publică în Juranul Oficial. Raportul subliniază punctele care ar fi posibil sau de dorit să fie ameliorate. Răspunsurile instituțiilor la observațiile Curții se publică de asemenea în jurnalul Oficial.

Curtea de Conturi dispune și de competențe consultative. Celelalte instituții ale Uniunii pot, și în unele cazuri chiar trebuie, să solicite avizul Curții de Conturi.

În fine, Curtea poate prezenta comentarii asupra punctelor cuprinse în rapoartele speciale, în mod egal publicate în Jurnalul Oficial.

Concluzionând, atribuțiile Curții de Conturi sunt foarte largi, exprimând în principal:

- examinarea aspectelor de legalitate și regularitate a veniturilor și cheltuielilor Comunității;
- controlul pe domenii asupra instituțiilor și statelor membre;
- funcția de asistență a autorităților bugetare;
- responsabilitatea exercitării controlului permanent al conturilor.

Teste de autocontrol și întrebări de verificare

1. Explicați apariția și evoluția instanțelor de judecată la nivelul Uniunii europene.
2. Precizați structura organizatorică a curții europene de justiție.
3. Argumentați apariția tribunalului funcției publice.
4. Tribunalul de primă instanță reprezintă:
 - instanța unde se judecă orice proces european în primă instanță
 - prima instanță europeană înființată pentru a soluționa neînțelegerile între state membre ale Uniunii europene
 - o instanță la nivelul Uniunii europene în care judecata se realizează, de regulă, în cadrul Camerelor compuse din 3 până la 5 judecători, cu totul excepțional având loc reuniuni în plen.

5. Curtea europeană de justiție este:
- o instanță de judecată internațională la care poate fi chemat în judecată orice stat de către cetățenii proprii
 - echivalentul curții constituționale în plan intern, dar la nivelul Uniunii europene
 - un grup de judecători desemnați de comun acord de guvernele statelor membre ale Uniunii europene, pentru un mandat de 6 ani

Unitatea de studiu VII

Organe consultative și monetare

Obiective:

- cunoașterea rolului și funcțiilor organelor consultative și monetare la nivelul Uniunii europene
- înțelegerea diferențelor dintre atribuțiile acestor organe în plan intern și rolul lor la nivel european
- competențe de interpretare a efectelor actelor întocmite de aceste instituții în contextul dreptului european

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 2 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

VII.1 Comitetul economic și social și Comitetul Regiunilor

Obiective operaționale:

- înțelegerea rolului acestor organisme consultative
- cunoașterea structurii organizatorice și a modului de derulare a activităților acestor organisme

Comitetul economic și social european este format din reprezentanți ai diferitelor organizații cu caracter economic și social din statele membre, în special din producători, agricultori, transportatori, muncitori, artizani și mici meșteșugari, liber profesioniști, consumatori etc.

Membrii Comitetului economic și social sunt desemnați de către consiliu, care decide cu votul majorității calificate asupra propunerilor înaintate de statele membre, pentru un mandat de 4 ani. Ei sunt împărțiți în 3 grupuri care reprezintă patronatele, salariații și diverse grupuri de interes economic și social.

Comitetul Regiunilor este format din reprezentanți ai colectivităților regionale și locale. Membrii Comitetului precum și un număr egal de supleanți sunt numiți de Consiliu, care decide cu majoritate calificată asupra propunerilor statelor membre respective, pentru un mandat de 4 ani.

Comitetul economic și social european are putere consultativă. El face cunoscut avizul membrilor săi și apără interesele acestora în discuțiile politice cu membrii Comisiei, Consiliului și Parlamentului European.

Comitetul economic și social face parte integrantă din sistemul decizional European: el trebuie să fie consultat în prealabil pentru toate deciziile în materie de politică economică și socială. În mod egal, el poate să-și dea avizul din proprie inițiativă asupra problemelor pe care le apreciază de importanță majoră, sau la cererea instituțiilor interesate.

Și Comitetul Regiunilor este tot un organ consultativ. Rolul său constă în a face cunoscut punctul de vedere local sau regional asupra legislației comunitare. El emite în acest scop avize asupra propunerilor Comisiei.

Comisia și Consiliul trebuie să consulte Comitetul regiunilor dacă interese regionale sunt în joc, dar îl de asemenea consulta ori de câte ori consideră util punctual de vedere local sau regional. Comitetul regiunilor poate emite avize și din proprie inițiativă și să le înainteze Comisiei, Consiliului și Parlamentului.

VII.2 Banca Centrală Europeană

Obiective operaționale:

- cunoașterea și înțelegerea conceptului de monedă unciă europeană
- competențe de interpretare a funcțiilor Băncii centrale europene

Structură și organizare

Banca centrală Europeană este compusă din două organe:

- Consiliul guvernatorilor, format din membrii directori ai Băncii Centrale Europene și guvernatorii băncilor centrale naționale din zona euro;
- Comitetul director, format din președinte, vice-președinte și din patru membri numiți de comuna cord de către statele membre, pe baza recomandării Consiliului și după consultarea Parlamentului European. Mandatul lor durează 8 ani și nu este posibil să fie reînnoit.

Cele două organe iau decizii cu majoritate simplă, fiecare membru dispunând de un vot iar, în caz de paritate, prevalrează votul președintelui.

Atribuții

Banca Centrală Europeană, cu sediul la Franckfurt este o instituție independentă și autonomă care are drept principal rol emiterea și administrarea monedei europene. Noua monedă a fost introdusă ca monedă de cont de la 1 ianuarie 1999 și din 2002 bancnotele celor 12 state membre care au acceptat și au îndeplinit condițiile (criteriile de convergență) să participe la zona euro au fost înlocuite cu Euro.

Banca Centrală Europeană este inima Uniunii economice și monetare (UEM). Ea este răspunzătoare de stabilitatea euro, fiind împuternicită să stabilească volumul emisiunii monetare și, împreună cu celelalte bănci centrale naționale, să definească și să transpună în practică politica monetară a uniunii. Pentru atingerea acestor scopuri, o serie întreagă de alte prerogative îi sunt atribuite:

- controlează fluxurile de lichidități prin vânzare-cumpărare de titluri sau prin operațiunile de creditare încheiate de bănci sau de alți operatori pe piața monetară; fixează rezervele minime obligatorii pe care organismele de credit trebuie să le posedate la băncile centrale naționale sau la BCE;
- exercită o supraveghere prudentă asupra organismelor de credit.

BCE are și funcții consultative și legislative:

- este consultată, de exemplu pentru domenii din sfera sa de competență, de către instituțiile europene sau de către autoritățile din statele membre . poate să prezinte avize instituțiilor comunitare asupra chestiunilor care privesc domeniile sale de competență
- BCE exercită inițiativa legislativă în domeniul politicii monetare și pentru îndeplinirea obiectivelor sale;

Pentru a permite BCE să-și îndeplinească misiunile, multe dispoziții din dreptul comunitar urmăresc să-i garanteze independența. BCE nu poate solicita și nici accepta instrucțiuni sau sugestii din partea instituțiilor comunitare, din partea statelor membre sau a altor organsime.

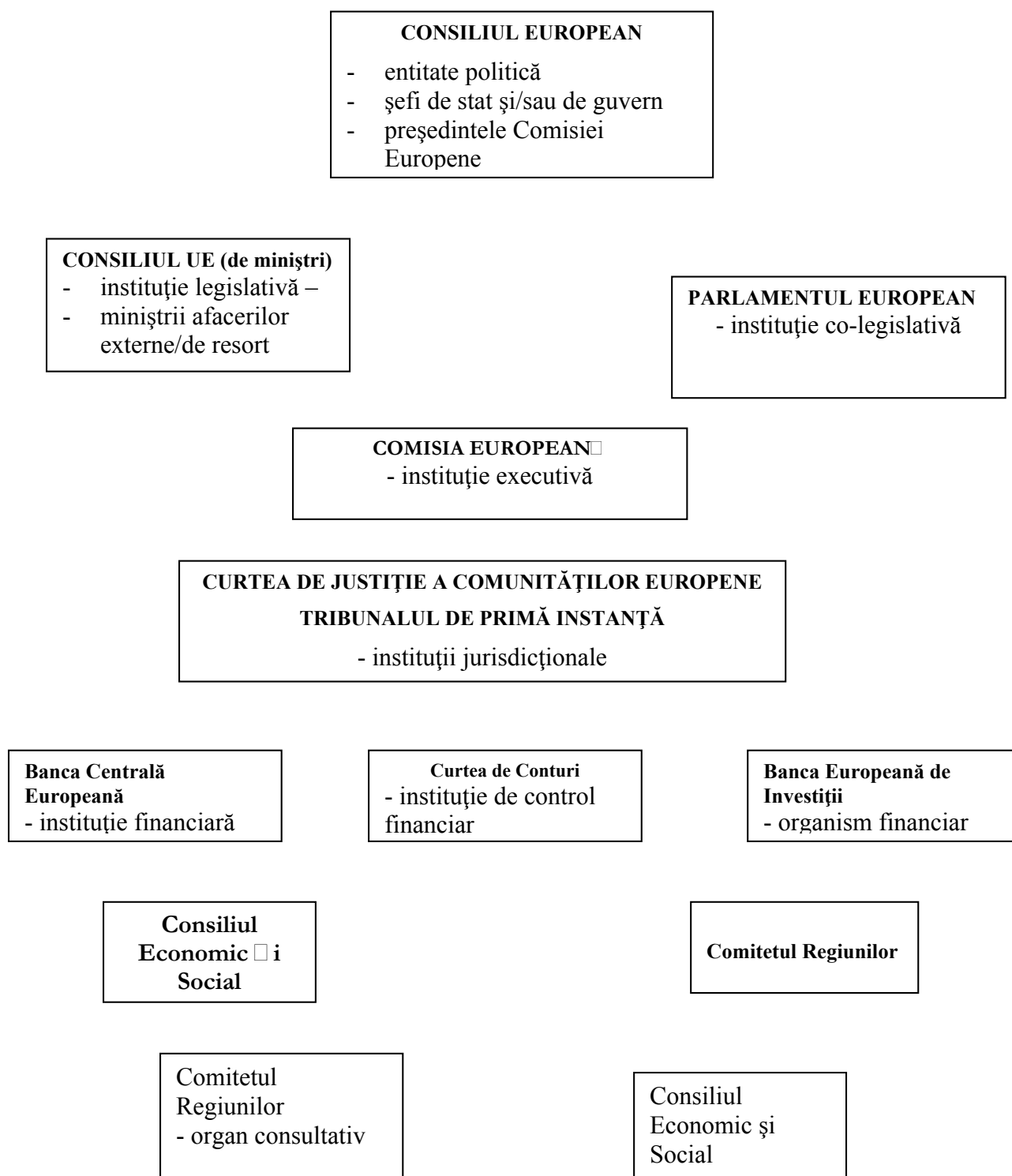
Teste de autocontrol și întrebări de verificare

1. Comparați activitatea Comitetului economic și social cu activitatea Comitetului Regiunilor.
2. Explicați rolul Băncii Centrale Europene

3. Analizați structura organizatorică a Băncii Centrale Europene
4. Moneda euro reprezintă:
 - moneda unică a Uniunii Monetare Europene
 - moneda unică a statelor membre ale Uniunii europene
 - monedă de schimb pentru statele europene în relație cu celelalte state ale lumii
5. Banca Centrală Europeană are:
 - putere de a decide care stat poate utiliza moneda euro ca monedă națională
 - inițiativa legislativă în domeniul politicii monetare
 - posibilitatea de a retrage unui stat dreptul de a folosi moneda euro

Figura 1

Privire de ansamblu asupra principalelor entități ce formează cadrul instituțional comunitar



Sursa: Roxana Mariana Popescu, Mihaela Augustina Dumitrașcu, Augustin Fuerea (coordonator) – “Drept comunitar european – caiet de seminar”, Editura PROUNIVERSALIS, București, 2005, p. 33

Concluziile generale ale modului:

Activitatea în comun a celor 27 de state membre ale Uniunii europene impune concursul a unui număr mare de instituții care să supravegheze și efectiv să deruleze activități curente în domeniul de competență a uniunii. Baza legislativă care reglementează activitatea acestor instituții s-a îmbogățit continuu, pentru a răspunde nevoilor în creștere de coordonare și funcționare sincronizată a acestor instituții.

Totuși, cadrul actual al Uniunii și politica de extindere impun adoptarea unor reguli legislative noi, reformatoare, măcar pentru unele dintre instituțiile uniunii.

Teme de control:

1. Prezentați evoluția funcțiilor Parlamentului european și apreciați evoluția acestei instituții europene în viitor.
2. Sintetizați principalele asemănări și deosebiri între realizarea puterii legislative la nivelul vieții unui stat (pe modelul României) și la nivelul Uniunii europene.
3. Sintetizați atribuțiile Comisiei europene în contextul actual.
4. Realizați un referat individual cu privire la instituțiile cu rol consultativ la nivelul Uniunii europene.
5. Argumentați coerența funcționării Uniunii europene, raportat la multitudinea de instituții care lucrează în același timp.

Unitatea de studiu VIII

Principiile care guvernează relația drept european-dreptul statelor membre

Obiective:

- cunoașterea relației dintre dreptul european și dreptul statelor membre
- competențe de explicare a modului de aplicare a dreptului european în interiorul statelor membre

Termeni cheie: aplicare imediată, efect direct, codecizie, cooperare.

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 7 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

Rezumat: modulul prezintă principiile care guvernează relația drept european- dreptul statelor membre ale Uniunii europene, explicând concepte ca aplicarea imediată a dreptului european, efectul direct și prioritatea legislației europene față de legislația statelor membre. Sunt detaliate procedurile prin care sunt adoptate actele normative de drept european, respectiv procedura codeciziei, procedura consultării, procedura cooperării și procedura avizului conform.

VIII.1 Principiul aplicării imediate a dreptului european

Obiective operaționale:

- înțelegerea noțiunii de aplicare imediată a dreptului european
- interpretarea forței juridice a normelor de drept european

Analiza aplicabilității imediate implică studiul raportului dintre două sisteme de drept. Relației existente între dreptul internațional public și dreptul intern, conform concepțiilor doctrinare în materie, presupune îmbrățișarea fie a teoriei dualiste, fie a teoriei moniste în domeniu.

Astfel, teoria dualistă, având ca adepți pe italieni (D. Anzilotti) și germani (H. Triepel), propune următoarea concepție: ordinea juridică internațională și cea

tradițională sunt independente, separate, care coexistă paralel. Așadar, un tratat internațional are efect și în ordinea juridică internă, numai dacă este ratificat; are loc o „naționalizare” a tratatului, el fiind aplicat în calitate de drept intern. Nu există, conform acestei teorii, un raport de subordonare între cele două sisteme.

Teoriile moniste, pe de altă parte, consideră că norma de drept intern se află în aceeași sferă cu cea internațională, existând un raport de supra/subordonare, în funcție de varianta adoptată. O primă variantă este aceea în care se promovează aplicarea imediată a dreptului internațional public în dreptul intern. Adeptul cel mai cunoscut al acestei concepții este Hans Kelsen, reprezentant al școlii de la Viena. Se afirmă, în cadrul acestei doctrine, că norma internațională este imediat aplicată, în calitate de normă internațională, fără a fi necesară „naționalizarea” ei.

Cealaltă variantă a teoriei moniste consacră prioritate dreptului intern asupra dreptului internațional. Adepții acesteia pornesc de la concepțiile filozofice ale lui Hegel (Școala de la Bonn, sec. XX). Datorită independenței și suveranității depline a statelor, raporturile dintre ele sunt esențialmente raporturi de forță; astfel, dreptul internațional public reprezintă numai o proiectare a unor norme din dreptul intern.

În ceea ce privește raportul dintre dreptul european și dreptul intern al statelor membre, trebuie spus faptul că tratatele institutive consacră monismul și impun respectarea sa de către statele membre.¹ Aceasta deoarece sistemul comunitar nu poate funcționa decât în cadrul teoriei monismului, singurul principiu compatibil cu ideea unui sistem de integrare.

Noțiunea de integrare la nivel european presupune în mod obligatoriu realizarea unui transfer de competență de la organele statului membru către instituțiile și organismele constituite la nivel european. În relația U.E. – state membre, dreptul comunitar, originar sau derivat, este imediat aplicabil în ordinea juridică internă, făcând parte din aceasta. Norma internațională va fi imediat aplicabilă, fără a mai fi admisă ori transformată în ordinea internă a statelor părți.

Alături de faptul că nu e necesară o formulă specială de introducere în dreptul intern, judecătorii naționali sunt obligați să aplice dreptul european; de asemenea, dreptul european este aplicat în calitatea sa de drept european și nu de drept intern.

¹ Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 154 și urm.

VIII.2 Principiul efectului direct al dreptului european

Obiective operaționale:

- cunoașterea noțiunii de efect direct a dreptului european
- interpretarea forței juridice a normelor de drept european

Aplicabilitatea directă este un principiu formulat de C.J.C.E., principiu conform căruia dispozițiile tratatelor sau ale actelor instituțiilor comunitare care îndeplinesc anumite criterii pot fi invocate de justițiabili în fața propriilor jurisdicții naționale și sunt susceptibile de a crea drepturi și obligații în favoarea, respecti în sarcina particularilor.¹

Expresia „direct aplicabil” apare în articolul 249 T.C.E.E. cu referire la unul dintre izvoarele dreptului comunitar derivat – regulamentul. În acest context, aplicabilitatea directă semnifică faptul că, în primul rând, regulamentele comunitare sunt integrate ca atare în ordinea juridică internă și că orice măsură națională de transformare sau de introducere în ordinea juridică internă este interzisă. Un alt articol din care rezultă acest principiu este articolul 81 din T.C.E., prevederi cu privire la concurență, destinate a se aplica întreprinderilor. Generalizarea acestui principiu s-a realizat printr-o hotărâre dată de C.J.C.E. încă din anul 1963.

Este un principiu argumentat prin aceea că nu poate fi neglijată contribuția particularilor în ceea ce privește funcționarea U.E. prin intermediul Parlamentului european și Comitetul economic și social. Uniunea Europeană constituie o nouă ordine juridică, ai cărei subiecții sunt nu numai statele, ci și resorsanții acestora. Curtea de justiție subliniază faptul că dreptul comunitar impune obligații acestora din urmă, fiind destinat, de asemenea, să creeze și drepturi în favoarea particularilor. Aceste drepturi apar nu numai dintr-o atribuire expresă a lor, ci și pe baza obligațiilor impuse în mod clar atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor Comunității.

Aplicabilitatea directă și principiul priorității reprezintă cei doi piloni ai ordinii juridice comunitare. Criteriile pe care trebuie să le îndeplinească o dispoziție comunitară pentru a i se recunoaște *efectul direct* sunt: claritatea, precizia și neafectarea de condiții. Dacă aceste criterii sunt îndeplinite, autoritățile nu au nici o putere de apreciere discreționară în ceea ce privește punerea în aplicare a dispoziției, iar aceasta, în consecință, este susceptibilă de a fi aplicată de judecător.

¹ Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 156 și urm.

Jurisprudența C.J.C.E. face distincție între aplicabilitatea directă verticală și cea orizontală. Aplicabilitatea directă verticală desemnează, în principal, posibilitatea invocării dispozițiilor unei directive în raport cu un stat sau cu o autoritate a acestuia. Pentru Curte, „atunci când justițiabilii sunt în măsură să se prevaleze de o directivă împotriva statului, pot să facă acest lucru indiferent de calitatea în care acționează acesta din urmă: angajator sau autoritate publică”. C.J.C.E. a precizat că o dispoziție având un efect direct vertical poate fi invocată de justițiabil atât împotriva unei autorități statale, cât și împotriva organismelor și entităților care sunt supuse autorității sau controlului statului sau care dispun de puteri exorbitante în raport cu cele aplicabile în relațiile dintre particulari.

Aplicabilitate directă orizontală permite unui justițiabil privat să invoce o dispoziție comunitară împotriva unei alte persoane particulare.

VIII.3 Principiul priorității aplicării dreptului european

Obiective operaționale:

- cunoașterea noțiunii de prioritate a aplicării dreptului european
- interpretarea forței juridice a normelor de drept european

Afirmarea principiului priorității aplicării dreptului european nu se regăsește expres în prevederi ale dreptului primar la nivel european, însă practica și hotărârile Curții de Justiție au rezolvat conflictul dintre prevederi ale tratatelor și o legi naționale ulterior adoptate.

Pentru a demonstra prioritatea, C.J.C.E. a pornit de la o serie de argumente. Este vorba în primul rând despre natura specifică a Uniunii Europene, durata sa nelimitată, dotarea cu atribuții proprii, cu personalitate și capacitate juridică, cu o capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale rezultate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor membre către Uniune. Statele membre și-au limitat, chiar dacă în câteva domenii, drepturile lor suverane și au înființat, astfel, un sistem de drept aplicabil resortanților și statelor înseși.

Din transferul de atribuții rezultă faptul că statele membre nu mai elaborează legislație în domeniile supuse transferului, pentru că nu mai dețin competența necesară. Legislația primară europeană creează o ordine juridică specifică ce se integrează în ordinea juridică națională. Din această integrare decurge imposibilitatea prevalării unei

măsurile naționale ulterioare contrare dreptului european. Orice altă soluție ar fi privat dreptul european de aplicarea sa uniformă, deoarece aceasta ar fi variat în funcție de legislația națională ulterioară din fiecare stat membru. O aplicare diferențiată de către fiecare stat membru ar conduce la discriminări fundamentate pe motive de naționalitate/cetățenie, discriminări care sunt interzise de prevederi exprese ale legislației europene.

Specificitatea dreptului european devine evidentă tocmai datorită consecințelor pe care le presupune principiul priorității. Statele membre au obligația, conform principiului cooperării loiale consacrat de articolul 10¹ din T.C.E., să abroge norma națională incompatibilă cu dreptul comunitar și, până la acel moment, să lase inaplicabilă dispoziția respectivă.² Această obligație se impune tuturor autorităților naționale, inclusiv celor locale sau regionale și, în special, judecătorilor naționali.

Teste de autocontrol și întrebări de verificare

1. Explicați principiile care guvernează relația drept european – dreptul statelor membre ale Uniunii europene
2. Relația drept național- drept european este guvernată de următoarele principii:
 - principiul efectului direct
 - principiul efectului invers
 - principiul efectului reciproc.

¹ Vechea numerotare: art. 5.

² Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 163 și urm.

Unitatea de studiu IX

Procedura legislativă în cadrul Uniunii Europene

Obiective:

- cunoașterea și înțelegerea diferențelor care există între adoptarea unui act normativ în plan intern și adoptarea actelor normative europene
- competențe de interpretare a efectelor actelor normative europene.

Ritmul de lucru: timpul alocat parcurgerii modului este de 3 zile, cu 2-3 ore de lucru zilnic

În mod diferit față de sistemele naționale, în care voința națiunii se exprimă prin intermediul Parlamentului, Uniunea Europeană acordă un rol legislativ important reprezentanților statelor membre din cadrul Consiliului.

Pe firul evoluției instituționale a Uniunii Europene, Parlamentul European și-a dezvoltat mult competențele. Consiliul împarte competențele de ordin legislativ cu Parlamentul European pentru adoptarea actelor juridice cu forță obligatorie (regulamente și directive). Procedura legislativă include procedura consultării, procedura cooperării, procedura codeciziei și procedura avizului conform.

IX.1 Procedura avizului conform

Obiective operaționale:

- cunoașterea procedurii avizului conform
- interpretarea situațiilor în care se utilizează această procedură specifică de adoptare a normelor de drept european

Procedura avizului conform a fost introdusă prin Actul Unic European și conferă Parlamentului European posibilitatea de a exprima acordul sau dezacordul său cu privire la adoptarea anumitor soluții, dacă Parlamentul, cu majoritatea absolută a membrilor săi nu își prezintă acordul.

Așadar, procedura avizului conform nu permite Parlamentului să acționeze în mod direct, adică el nu poate propune amendamente. Rolul său este doar de a aproba sau de a respinge actul propus.

Procedura avizului conform, care conferă un adevărat drept de veto Parlamentului, a fost prevăzută inițial doar pentru concluziile cu privire la acordurile de asociere și pentru examinarea cererilor de aderare la Comunitatea Europeană.

Pentru înțelegerea corectă a mecanismului procedurii avizului conform considerăm utilă analiza următoarei scheme grafice:

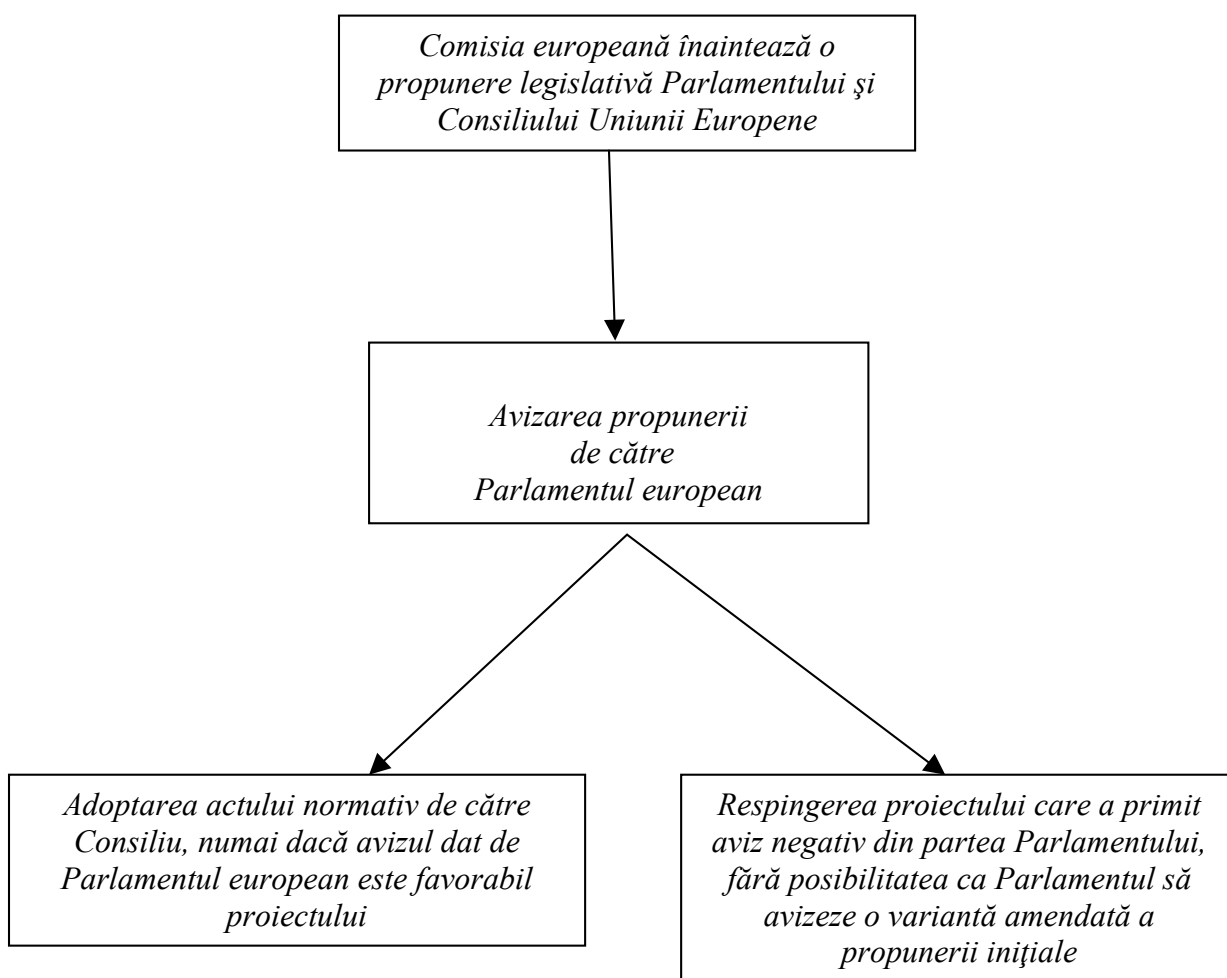


Figura II Procedura avizului conform

Domeniile în care procedura avizului conform este în vigoare în prezent sunt următoarele;

- cooperarea extinsă (art. 11 paragraful 2);

- sarcinile specifice ale BCE (art. 105, paragraful 6);
- modificarea Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale (art. 107, paragraful 5);
- Fondurile structurale și Fondurile de coeziune (art. 161);
- Procedura electorală uniformă (art. 190, paragraful 4);
- Anumite acorduri internaționale (art. 300, paragraful 3);
- Încălcarea drepturilor omului (art. 7 din Tratatul asupra Uniunii Europene);
- Aderarea noilor state la Uniune (art. 49 din Tratatul asupra uniunii Europene).

IX.2 Procedura codeciziei

Obiective operaționale:

- cunoașterea procedurii codeciziei
- interpretarea situațiilor în care se utilizează această procedură specifică de adoptare a normelor de drept european

Procedura codeciziei, instituită prin art. 251 din Tratatul asupra Uniunii Europene, a reprezentat o inovație, un pas important pentru acordarea de puteri extinse Parlamentului. Astfel, prin această procedură Parlamentul dispune de drept de veto dar nu este un adevărat legislativ deoarece îi lipsește posibilitatea de a-și manifesta inițiativa legislativă, care aparține, în întregime, Comisiei. În acest mod, un act normativ nu poate fi adoptat decât pe baza acordului Parlamentului european sau a lipsei de opoziție a acestuia la adoptarea actului de către Consiliu. actul apare ca fiind un produs comun al Consiliului și Parlamentului, fiind semnat de către președinții ambelor instituții.

Procedura codeciziei a fost concepută ca o prelungire a procedurii de cooperare. Dar dacă în cadrul celei din urmă Consiliul poate, în unanimitate, să înlăture avizul Parlamentului, în cadrul procedurii de codecizie nu există această posibilitate. În situația unui dezacord, un grup de conciliere format din reprezentanții Consiliului și ai Parlamentului trebuie să pună de acord asupra unui text acceptat de ambele instituții. Procedura de codecizie pune de acum înaintea celor două instituții pe poziții egale în ceea ce privește rolul lor legislativ. În cadrul acestei proceduri, Consiliul nu poate adopta o

poziție comună în caz de eșec a procedurii de conciliere cu Parlamentul. În lipsa acordului, procesul legislativ riscă să nu se mai realizeze.

Codecizia a devenit de departe cea mai importantă practică legislativă. Ea se aplică în următoarele domenii:

- non-discriminarea pe motive de naționalitate (articolul 12);
- non-discriminarea pe motive de sex, origina etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală (articolul 13, paragraful 2);
- libertatea de circulație și de sejur (articolul 18, paragraful 2);
- libera circulație a forței de muncă (articolul 40);
- securitatea socială a muncitorilor emigranți (articolul 42);
- dreptul de stabilire (articolul 44, paragraful 1; articolul 46, paragraful 2; articolul 47, paragraful 1 și 2);
- politica de vize, azil, imigrare și alte politici legate de libera circulație a persoanelor (articolul 67, paragrafele 4 și 5);
- transporturile (articolul 71, paragraful 1; articolul 80);
- piața internă (articolul 95);
- șomjul (articolul 129);
- cooperarea vamală (articolul 135);
- politica socială (articolul 137, paragraful 2);
- egalitatea de șanse și de tratament (articolul 141, paragraful 3);
- deciziile cu privire la Fondul social european (articolul 148);
- educație (articolul 149, paragraful 4);
- cultură (fără recomandăro, articolul 151, paragraful 4);
- sănătate publică (articolul 152, paragraful 4);
- protecția consumatorilor (articolul 153, paragraful 4);
- rețelele europene (articolul 156);
- industrie (articolul 157, paragraful 3);
- unitatea economică și socială (articolul 159);
- Fondurile europene de dezvoltare regională (articolul 162);
- Cercetarea și dezvoltarea tehnologică (articolul 166, paragraful 1; articolul 172);
- Formarea profesională (articolul 150, paragraful 4);
- Mediu (articolul 175, paragrafele 1 și 3);
- Cooperarea în vederea dezvoltării (articolul 179, paragraful 1);

- Partidele politice la nivel european (articolul 191);
- Accesul la documentele instituțiilor (articolul 255, paragraful 2);
- Frauda (articolul 280);
- Statistica (articolul 285);
- Crearea unor organe de control în domeniul protecției informațiilor (articolul 286);

Procedura codeciziei se desfășoară în trei etape:

1. prima lectură a actului normativ de către Parlament

Propunerea Comisiei este prezentată Consiliului și Parlamentului European și, în anumite cazuri, Comitetului Economic și Social și Comitetului Regiunilor. Parlamentul European deliberează asupra acestei propuneri într-o primă lectură și transmite avizul său Consiliului. În acest stadiu, cele două comitete au, de asemenea, posibilitatea de a emite un aviz.

Atunci când Parlamentul European nu aduce nici o modificare propunerii Comisiei sau dacă Consiliul acceptă toate amendamentele propuse de către Parlament, Consiliul poate hotărâ asupra actului încă din acest stadiu al procedurii.

În caz contrar, se pregătește cea de-a doua lectură a actului normative de către parlamentul European.

2. a doua lectură a actului normativ de către Parlament

Pe baza propunerii Comisiei, a avizului Parlamentului și a avizelor celor două Comitete și din proprie convingere, Consiliul hotărăște o poziție comună cu majoritate calificată. Poziția comună face, apoi, obiectul celei de-a doua lecturi a Parlamentului European. Acesta dispune de trei posibilități de acțiune, într-un termen de 3 luni:

- dacă Parlamentul aprobă poziția comună a Consiliului sau dacă nu se pronunță în cele 3 luni, se hătărăște asupra actului vizat, potrivit poziției comune;
- atunci când parlamentul European respinge în întregime poziția comună (ceea ce nu se poate realiza decât cu majoritatea absolută a membrilor Parlamentului), procedura legislativă se încheie. Astfel, posibilitatea de care dispune Consiliul, de a convoca Consiliul de conciliere, este suprimată;
- dacă Parlamentul aduce amendamente poziției comune a Consiliului, procedura continuă.

Mai întâi, Consiliul poate să aprobe propunerea așa cum a fost ea modificată de către Parlament, dar în acest caz trebuie ca el să adopte toate amendamentele propuse de Parlament. Dacă Consiliul respinge unele amendamente sau dacă majoritatea cerută nu este întrunită (de exemplu unanimitatea atunci când Comisia dă un aviz negativ propunerii de amendament propus de Parlament), președintele Consiliului este obligat ca, într-un termen de 6 săptămâni, să convoace, de comun acord cu președintele Parlamentului, Comitetul de conciliere. Acest comitet este format din reprezentanți ai Consiliului și ai Parlamentului. Obiectul procedurii de conciliere îl reprezintă poziția comună a Consiliului, așa cum a fost ea modificată de către Parlament. Această procedură vizează ajungerea la un compromis care se va obține cu majoritatea calificată a reprezentanților Consiliului și Parlamentului.

3. a treia lectură a actului normativ de către Parlament

În situația în care Comitetul de conciliere aprobă un proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun, fiecare, de un termen de 6 săptămâni pentru a hotărâ asupra actului în a treia lectură. Oricare ar fi avizul Comisiei asupra proiectului de compromis, majoritatea calificată a Consiliului este suficientă (cu excepția cazului în care Tratatul prevede unanimitatea pentru acel tip de act).

Parlamentul se pronunță cu majoritatea absolută dintre voturile exprimate. Actul vizat este adoptat de către Parlament și Consiliu, ceea ce se va preciza în titulatura sa (se va vorbi, de exemplu, despre un Regulament al Parlamentului European și al Consiliului).

Atunci când procedura de conciliere eșuează, actul propus nu va fi adoptat, iar procedura legislativă se va încheia. Eșuarea procedurii de conciliere are aceleași consecințe ca și în cazul respingerii poziției comune de către Parlament la a treia lectură.

Edificatoare pentru înțelegerea modului de desfășurare a procedurii de decizie considerăm că este următoarea figură:

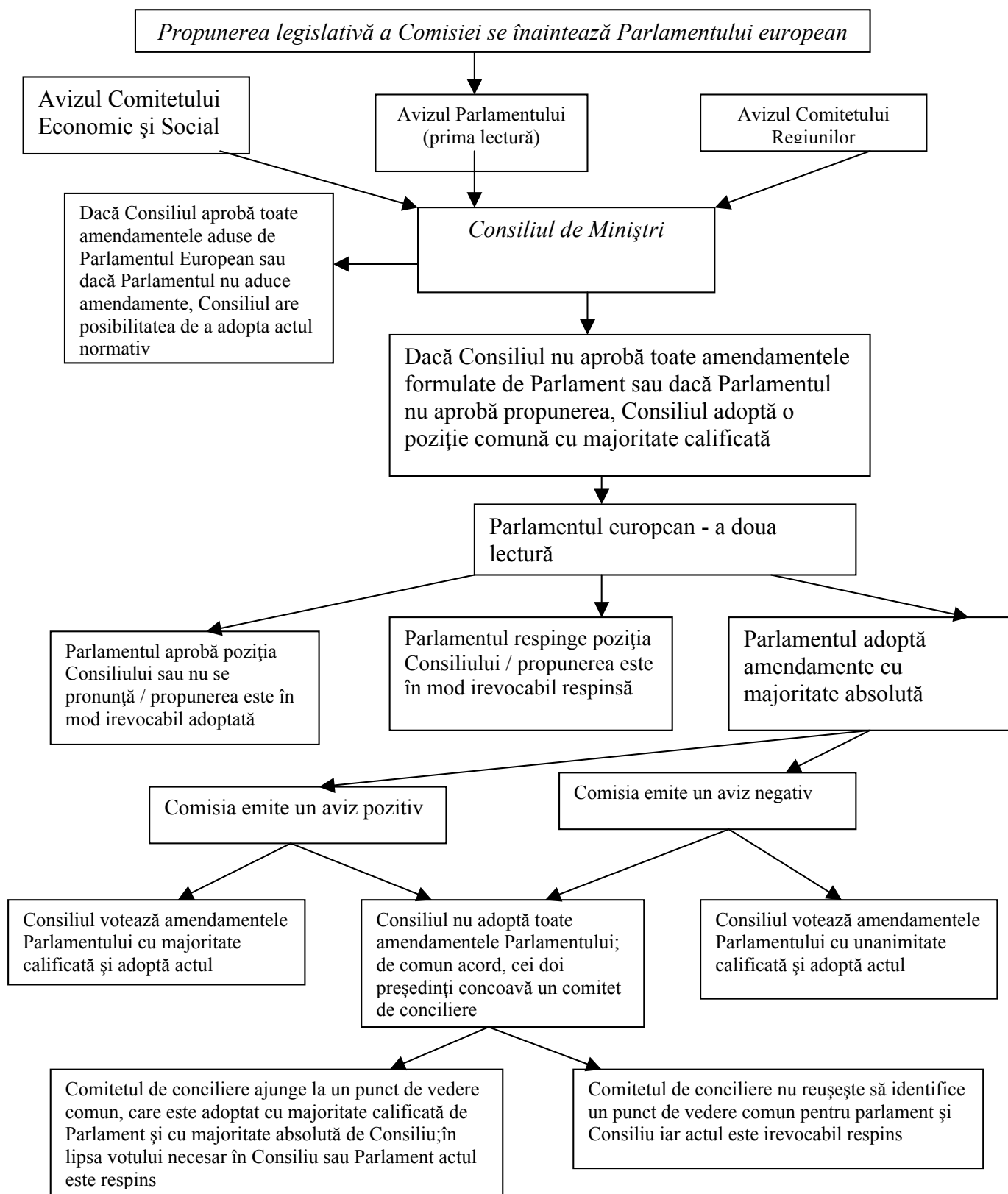


Figura III Procedura codeciziei

IX.3 Procedura cooperării

Obiective operaționale:

- cunoașterea procedurii cooperării
- interpretarea situațiilor în care se utilizează această procedură specifică de adoptare a normelor de drept european

Procedura cooperării între Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European a fost introdusă prin Actul Unic European (1986) pentru a întări rolul Parlamentului European în raport cu procedura consultării.

Puterea de decizie aparține în totalitate Consiliului, dar Parlamentul poate influența decizia prin faptul că, primind proiectul de act normative de la Comisie, emite un aviz după procedura obișnuită pe care îl înaintează Consiliului. Parlamentul poate aduce modificări unei poziții commune a Consiliului, dar, spre deosebire de procedura de codecizie, decizia finală aparține Consiliului singur.

Procedura cooperării se aplică în mod exclusiv domeniului Uniunii economice și monetare; toate celelalte domenii care erau vizate inițial de această procedură sunt supuse astăzi, în baza modificărilor operate în legislația comunitară prin Tratatul de la Amsterdam, procedurii co-deciziei. Procedura cooperării se aplică în general următoarelor situații:

- regulile cu privire la supravegherea multilaterală (articolul 99, paragraful 5);
- interdicția de acces în instituțiile financiare (articolul 102, paragraful 2);
- interdicția de asumare a angajamentelor de către statele member (articolul 103, paragraful 2);
- măsurile cu privire la armonizarea circulației de monedă metalică (articolul 106, paragraful 2);

Specificul procedurii cooperării constă în faptul că aceasta introduce o a doua lectură a Parlamentului European și a Consiliului în procedura legislativă comunitară. Procedura cooperării se derulează în două etape principale:

- a. prima lectură a actului normative

Ca și în cazul procedurii consultării, punctul de plecare în constituie propunerea Comisiei europene, cea care deține monopolul inițiativei legislative la nivel comunitar. Propunerea este transmisă, în primul rând, Consiliului dar și Parlamentului European. Prin asocierea Parlamentului, încă din acest stadiu, la procedura legislativă, se urmărește să i se permită acestuia transmiterea avizului său Consiliului, pe baza propunerii Comisiei, înainte de adoptarea “poziției comune”. Comitetul economic și social și Comitetul regiunilor pot, de asemenea, să fie consultate, încă din acest stadiu.

Pe baza avizelor primite, Consiliul hotărăște, cu majoritate calificată, o poziție comună care reflectă propria sa convingere asupra propunerii primite de la Comisie și a avizelor. Nu este vorba despre un document de compromis, ci de un aviz independent al Consiliului.

b. a doua lectură a actului normativ

Parlamentul European examinează poziția comună adoptată de către Consiliul UE în cadrul celei de-a doua lecturi și are la dispoziție un termen de 3 luni pentru a alege una din posibilitățile de acțiune de care dispune, și anume:

- Parlamentul European poate să aprobe poziția comună sau să nu se pronunțe în acest termen, situație în care Consiliul hotărăște definitiv asupra poziției comune;
- Parlamentul are, de asemenea, posibilitatea de a respinge poziția comună, Consiliul va putea să își impună voința sa în două moduri:

a. dacă Parlamentul respinge poziția comună, Consiliul nu va putea să-și impună voința în a doua lectură, decât cu unanimitate, sau să decidă să nu fie adoptată decizia. Ținând cont de exigențele severe legate de luarea deciziilor de către Consiliu, această situație poate conduce la un blicaj. Aceasta deoarece Parlamentul European se pronunță foarte rar printr-un refuz.

b. de regulă, Parlamentul European pronunță amendamente. În acest caz este important să se știe dacă Comisia va accepta sau nu este de acord cu amendamentele, adoptarea lor de către Consiliu va fi posibilă numai cu unanimitate de voturi. Parlamentul va putea așadar să își impună punctul de vedere în fața Consiliului, dar numai cu ajutor substanțial din partea Comisiei.

Desfășurarea procedurii cooperării poate fi sintetizată prin următoarea schemă:

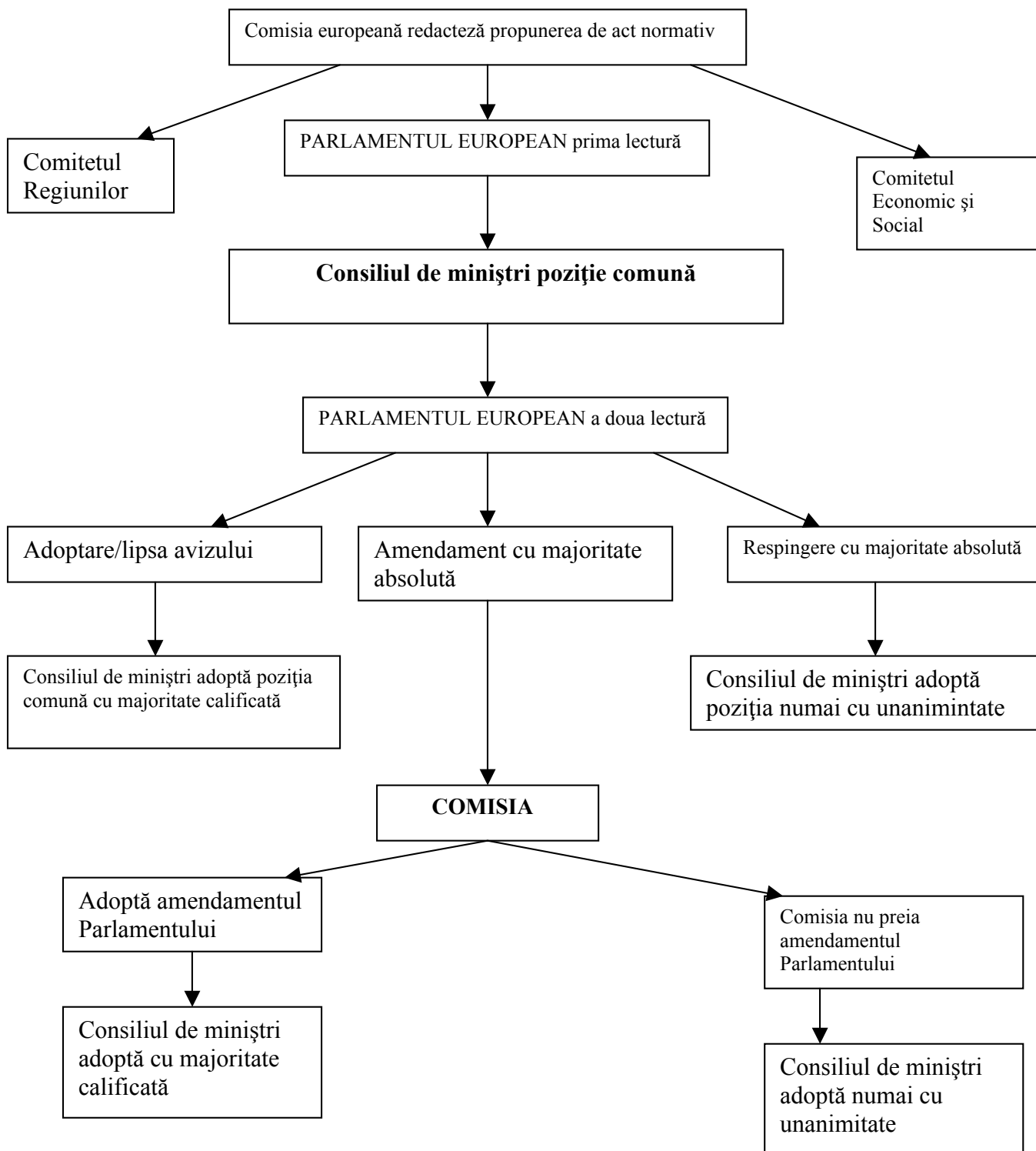


Figura IV Procedura cooperării

IX.4 Procedura consultării

Obiective operaționale:

- cunoașterea procedurii consultării
- interpretarea situațiilor în care se utilizează această procedură specifică de adoptare a normelor de drept european

Procedura consultării a fost prima procedură legislativă a Comunităților europene. După introducerea procedurii de cooperare și a procedurii de codecizie, procedura consultării a pierdut continuu din importanță. Procedura de consultare se caracterizează printr-o repartizare a atribuțiilor între Comisie și Consiliu, care poate fi rezumată astfel: Comisia formulează o propunere iar Consiliul dispune de posibilitatea de a o respinge. Totuși, înainte ca o decizie să fie luată de Consiliu, trebuie parcurs anumite etape, pe parcursul cărora, atât Comisia cât și Consiliul, Parlamentul European și Comitetul economic și Social și Comitetul regiunilor pot în mod egal să aibă un cuvânt de spus, funcție de obiectul de reglementare al respectivei propuneri legislative.

Procedura de consultare nu se mai aplică decât în situațiile care nu sunt în mod expres supuse procedurii de cooperare sau procedurii de codecizie. Astfel, se recurge astăzi la procedura consultării atunci când se adoptă decizii¹:

- destinate combaterii oricărei forme de discriminare întemeiate pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri religioase, handicap, vârstă sau orientare sexuală;
- pentru completarea drepturilor legate de cetățenia Uniunii;
- în domeniul politicii agricole comune;
- în vederea liberalizării anumitor servicii;
- pentru perioada de tranziție de cinci ani, în material viezelor, azilului și imigrării;
- în domeniul concurenței;
- în domeniul fiscalității;
- pentru elaborarea liniilor directoare pentru ocuparea forței de muncă;

¹ Augustin Fuerea - „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, București, 2004, p. 168

- extinderea politicii comerciale externe la serviciile și drepturile de proprietate industrială;
- pentru protecția socială și apărarea intereselor muncitorilor și ameliorarea condițiilor de muncă;
- în vederea înființării întreprinderilor comune în cadrul executării programelor de cercetare;
- în domeniul mediului, în ceea ce privește problemele fiscale, amenajarea teritoriului, afectarea solului sau gestiunea resurselor hidraulice.

Fazele desfășurării procedurii consultării sunt:

a. faza elaborării unei propuneri

Comisia este cea care angajează procedura legislativă, prin elaborarea unei propuneri cu privire la măsurile de drept comunitar care necesită o reglementare (monopolul de drept de inițiativă aparține la nivel comunitar Comisiei).

Mai concret, inițiativa aparține serviciului Comisiei competent pentru domeniul vizat, însă Comisia poate apela și la comisii naționale de experți. Consultarea acestor experți se realizează, parțial, în cadrul comitetelor înființate în acest scop sau sub forma procedurii consultării ad-hoc. În practică, această consultare este deosebit de importantă, deoarece ea permite Comisiei o mai bună evaluare a propunerilor sale. Totuși, Comisia nu este ținută să se conformeze avizelor experților naționali în vederea elaborării propunerii sale. Proiectul realizat este discutat de către membrii Comisiei și, în final, aprobat cu majoritate simplă. Apoi este transmis Consiliului, însoțit de o expunere a motivelor detaliate, sub denumirea de “propunere a Comisiei”.

b. faza consultării

Înainte de a lua o decizie, Consiliul verifică în primul rând dacă celelalte instituții comunitare trebuie să fie consultate. Tratatul comunitar conferă Parlamentului European dreptul de a fi consultat cu privire la toate deciziile politice importante (consultare obligatorie). Neconsultarea Parlamentului în astfel de situații constituie un grav viciu de formă împotriva căruia poate fi introdus un recurs în anularea actului normative respective, care amenință cu nulitatea întreaga procedură.

Pe lângă consultarea obligatorie, Parlamentul European este consultat și asupra tuturor proiectelor de acte (consultare facultativă). Se poate solicita o consultare facultativă, de exemplu, pentru actele care privesc:

- armonizarea ajutoarelor acordate de statele membre exporturilor către state terțe;
- fixarea prețurilor tarifului vamal comun.

În vederea consultării, Consiliul transmite oficial propunerea Comisiei președintelui Parlamentului European, invitându-l totodată, formal, să dea un aviz. Președintele Parlamentului supune propunerea comisiei parlamentare competente; concluziile acesteia sunt apoi examinate în sesiune plenară și, numai după aceea, Parlamentul European își dă avizul (care poate să aprobe propunerea, să o respingă sau să îi aducă amendamente).

Totuși Consiliul nu este ținut să urmeze avizele și propunerile de amendament ale Parlamentului. Avizele Parlamentului au, totuși, o deosebită importanță politică, în măsura în care ele permit identificarea unor lacune juridice sau evidențiază necesitatea altor măsuri comunitare, conferind, astfel, un nou impuls politicii de integrare europeană.

În anumite cazuri, tratatele obligă Consiliul să consulte Comitetul economic și Social și Comitetul Regiunilor. Ca și în cazul Parlamentului, avizele data de cele două Comitete, cu privire la Propunerea Comisiei nu obligă Parlamentul în mod irevocabil și definitiv.

c. faza deciziei

După consultarea Parlamentului european, a Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, Comisia trimite din nou propunerea sa, eventual modificată potrivit avizelor primite, Consiliului. Propunerea este examinată mai întâi de către Comitetul reprezentanților permanenți (COREPER) ai statelor membre. În cadrul COREPER toate aspectele tehnice ale deciziei care trebuie să fie adoptată de către Consiliu sunt analizate, mai întâi, de către grupurile specializate. Atunci când un act este “pregătit pentru a fi adoptat” el este înscris pe ordinea de zi a viitoarei reuniuni a Consiliului, sub denumirea PUNCTUL A, și este adoptat fără a mai fi angajate dezbateri. Însă atunci când există un dezacord care persistă în cadrul COREPER, cu privire la actul ce urmează să fie adoptat, neînțelegerile vor fi supuse spre rezolvare Consiliului, sub denumirea de PUNCTUL B. Decizia luată de Consiliul încheie procedura normativă.

d. faza de publicare

De îndată ce actul normativ este formulat în forma sa definitivă, acesta este tradus în toate limbile oficiale ale Uniunii, este aprobat definitiv de Consiliu “în limbile comunității”, semnat de președintele Consiliului și apoi publicat în Jurnalul Oficial sau “notificat destinatarului său”, dacă este un act pentru a cărui aplicare este obligatorie procedura de notificare.

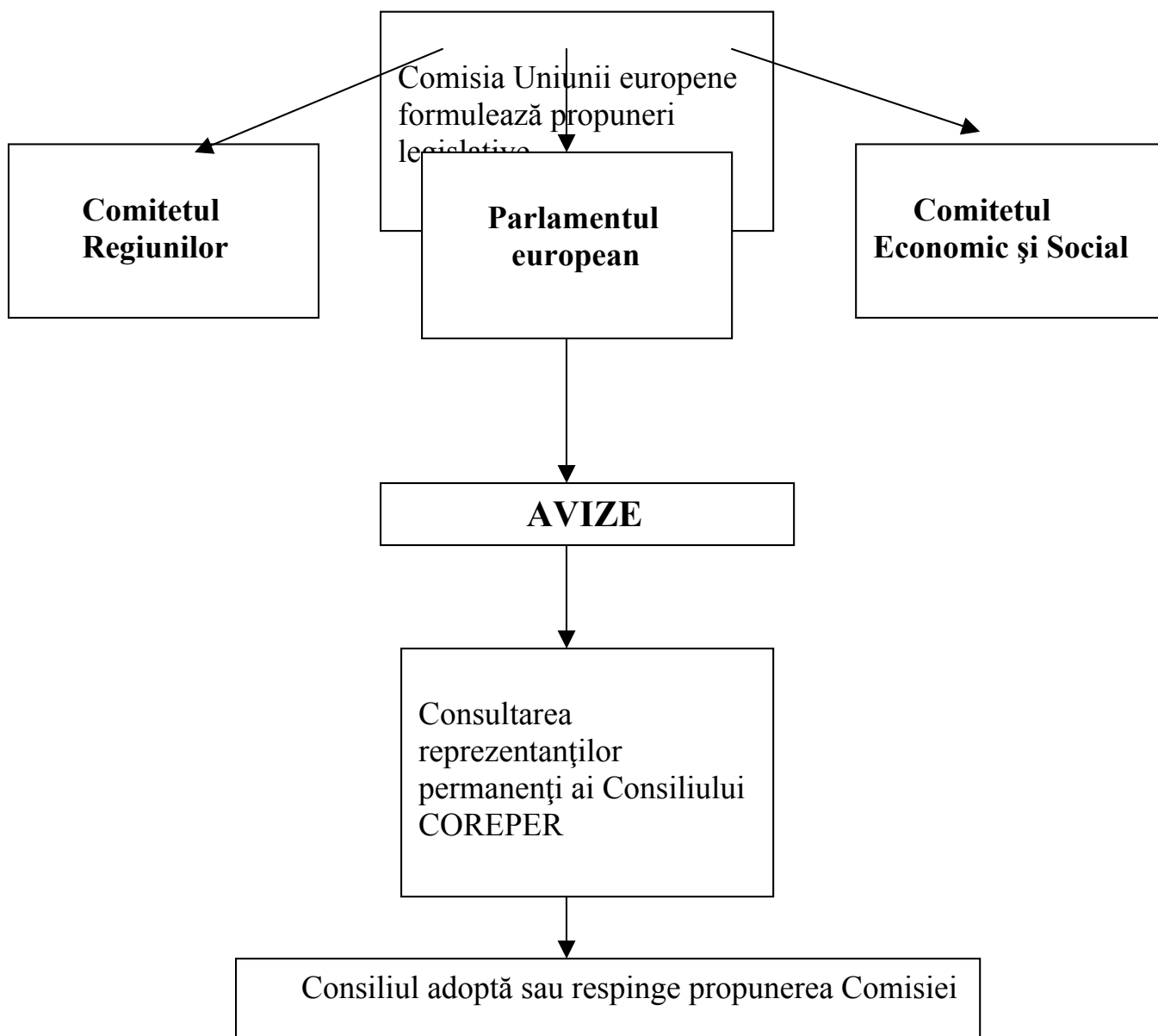


Figura V Procedura consultării

Teste de autocontrol și întrebări de verificare

1. Explicați modul de adoptare a actelor normative la nivelul dreptului european.
2. Sunt principii în ordinea juridică europeană:
 - principiul aplicării imediate a dreptului european
 - principiul cooperării între dreptul intern și dreptul european
 - principiul efectului direct al dreptului european

Concluziile generale ale modului

Colaborarea între cele 27 de state membre ale Uniunii europene presupune adoptarea continuă de norme de drept care să se aplice uniform în toate țările. Această ordine juridică europeană este guvernată de principii cum ar fi aplicarea imediată și cu prioritate a normelor de drept european, dar și de principiul efectului direct ale acestor norme. Forța juridică superioară recunoscută normelor de drept european peste legislația statelor membre este argumentată de procedurile stabilite pentru adoptarea acestor reguli, proceduri radical diferite față de adoptarea regulilor de drept în plan intern.

Teme de control

1. Realizați un studiu de caz privind adoptarea unui act normativ european în vigoare astăzi prin procedura cooperării.
2. Explicați rațiunea instituirii unor proceduri specifice de adoptare a actelor normative la nivelul Uniunii europene.

BIBLIOGRAFIE

- Augustin Fuerea – “Instituțiile Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, București, 2002
- Augustin Fuerea – “Manualul Uniunii Europene”, Editura Universul Juridic, București, 2004
- Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea – „Drept instituțional comunitar european”, Editura Actami, București, 2000
- Ovidiu Stoica – „Integrare financiar-monetară europeană”, Editura Junimea, Iași, 2003
- Augustin Fuerea – „Drept comunitar european. Partea generală”, Editura Allbeck, Bucuresti, 2004
- Raluca Miga-Beșteliu -, „Drept internațional public”, Ed. All, București, 1999
- Octavian Manolache – „Drept comunitar”, Editura Allbeck, București, 2001
- L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud – „L’Union Européenne”, Ed. Dalloz, 2000
- Florin Oprea – “Teoria generală a statului și dreptului”, suport de curs pentru învățământul la distanță, Facultatea de Aconomie și Administrarea Afacerilor, Univ. “Al. I. Cuza”, Iași, 2004
- Jean Paul Jacque - “Droit institutionnel de l’Union Européenne”, Dalloz, Paris, 2004
- Roxana Mariana Popescu, Mihaela Augustina Dumitrașcu, Augustin Fuerea (coordonator) – “Drept comunitar european – caiet de seminar”, Editura PROUNIVERSALIS, București, 2005
- Tratatul asupra Uniunii Europene, Maastricht, 1993
- www.europa.eu.int