

**DREPTUL UNIUNII EUROPENE.
JURISPRUDENȚĂ ȘI LEGISLAȚIE**

DANIEL MIHAIL ȘANDRU

**DREPTUL UNIUNII EUROPENE.
JURISPRUDENȚĂ ȘI LEGISLAȚIE**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2012

Tehnoredactare computerizată: Ameluța Vișan
Coperta: Angelica Mălăescu

Copyright © 2012
Editura Universitară
Director: Drd. Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

EDITURĂ RECUNOSCUTĂ DE CONSILIUL NAȚIONAL AL CERCETĂRII ȘTIINȚIFICE
(C.N.C.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ȘANDRU, DANIEL-MIHAIL

Dreptul Uniunii Europene. Jurisprudență și legislație / Daniel Mihail Șandru. –
București : Editura Universitară, 2012
Bibliogr.
ISBN 978-606-591-340-0

341.217(4) UE

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate autorului.

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 /319.67.27,
comenzi@editurauniversitara.ro

ISBN 978-606-591-340-0

DOI: 10.5682/9786065913400

CUPRINS

Lista principalelor abrevieri	9
CAPITOLUL I. INTRODUCERE ÎN DREPTUL UNIUNII EUROPENE	11
<i>Secțiunea 1. Particularități ale dreptului Uniunii Europene</i>	<i>11</i>
<i>Secțiunea 2. Ordinea juridică a Uniunii Europene</i>	<i>25</i>
<i>Secțiunea 3. Natura juridică a Uniunii Europene</i>	<i>26</i>
<i>Secțiunea 4. Cetățenia europeană</i>	<i>30</i>
CAPITOLUL II. SURSELE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE	32
<i>Secțiunea 1. Izvoare și acquis</i>	<i>32</i>
<i>Secțiunea 2. Legislație primară</i>	<i>33</i>
<i>Secțiunea 3. Legislație secundară</i>	<i>35</i>
<i>Secțiunea 4. Categoriile de acte juridice</i>	<i>42</i>
<i>Secțiunea 5. Procedura legislativă ordinară</i>	<i>43</i>
<i>Secțiunea 6. Acte delegate (către Comisie)</i>	<i>44</i>
<i>Secțiunea 7. Actele de executare</i>	<i>44</i>
<i>Secțiunea 8. Proceduri de adoptare a actelor. Legislație</i>	<i>45</i>
<i>Secțiunea 9. Acordurile interinstituționale</i>	<i>47</i>
<i>Secțiunea 10. Alegerea temeiului juridic</i>	<i>47</i>
<i>Secțiunea 11. Publicarea actelor normative în Jurnalul Oficial</i>	<i>47</i>
<i>Secțiunea 12. Executarea silită potrivit autonomiei procedurale a statelor membre</i>	<i>49</i>
CAPITOLUL III. COMPETENȚELE UNIUNII EUROPENE	50
<i>Secțiunea 1. Teorii juridice privind competențele UE</i>	<i>50</i>
<i>Secțiunea 2. Importanța competențelor UE</i>	<i>51</i>
<i>Secțiunea 3. Analiza competențelor UE</i>	<i>53</i>

CAPITOLUL IV. SISTEMUL JURIDIC EUROPEAN AL INTEGRĂRII	62
<i>Secțiunea 1. Tipuri de sisteme de integrare</i>	<i>62</i>
<i>Secțiunea 2. Cooperarea inter-etatică.....</i>	<i>63</i>
<i>Secțiunea 3. Zona de liber-schimb</i>	<i>63</i>
<i>Secțiunea 4. Uniunea vamală</i>	<i>64</i>
<i>Seciunea 5. Piața comună</i>	<i>64</i>

CAPITOLUL V. SISTEMUL INSTITUȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE	65
<i>Secțiunea 1. Parlamentul european.....</i>	<i>65</i>
<i>Secțiunea 2. Consiliul european</i>	<i>70</i>
<i>Secțiunea 3. Consiliul</i>	<i>72</i>
<i>Secțiunea 3. Comisia Europeană</i>	<i>74</i>
<i>Secțiunea 4. Curtea de Conturi</i>	<i>75</i>
<i>Secțiunea 5. Banca Centrală Europeană</i>	<i>75</i>
<i>Secțiunea 6. Mediatorul european.....</i>	<i>76</i>
<i>Secțiunea 7. Agențiile Uniunii Europene</i>	<i>76</i>

CAPITOLUL VI. UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ALTE ORGANIZAȚII INTERNAȚIONALE: RAPORTURILE CU ORGANIZAȚIA MONDIALĂ A COMERȚULUI.....	80
<i>Secțiunea 1. Stabilirea de relații economice internaționale de către Comunitățile Europene.....</i>	<i>80</i>
<i>Secțiunea 2. Raportul instituțional dintre UE și organizații europene ...</i>	<i>82</i>
<i>Secțiunea 3. Raportul instituțional dintre UE și organizații regionale ne-europene</i>	<i>87</i>
<i>Secțiunea 4. Raportul instituțional dintre UE și organizații mondiale ...</i>	<i>92</i>
<i>Secțiunea 5. Impactul procesului integrării în privința relațiilor juridice dintre Uniunea Europeană cu unele state dezvoltate</i>	<i>99</i>
<i>Secțiunea 6. Impactul jurisdicțional al integrării europene în raporturile cu Organizația Mondială a Comerțului</i>	<i>105</i>

CAPITOLUL VII. PIAȚA INTERNĂ A UNIUNII EUROPENE	123
<i>Secțiunea 1. Noțiunea de piață internă</i>	<i>123</i>
<i>Secțiunea 2. Libera circulație a mărfurilor</i>	<i>125</i>
<i>Secțiunea 3. Libera circulație a persoanelor</i>	<i>140</i>
<i>Secțiunea 4. Libera circulație a serviciilor</i>	<i>142</i>
<i>Secțiunea 5. Libera circulație a capitalurilor</i>	<i>143</i>

CAPITOLUL VIII. NOȚIUNI PRIVIND DREPTUL UE AL CONCURRENTEI	151
<i>Secțiunea 1. Temeiul juridic al concurenței în Uniunea Europeană</i>	151
<i>Secțiunea 2. Impactul dreptului concurenței asupra ordinii juridice din statele membre</i>	153
CAPITOLUL IX. NOȚIUNI PRIVIND DREPTUL SOCIETAR EUROPEAN	159
<i>Secțiunea 1. Etapele armonizării dreptului societar</i>	159
<i>Secțiunea 2. Libertatea de stabilirea în materia societăților comerciale</i>	161
<i>Secțiunea 3. Regulamentele în materia societăților</i>	162
<i>Secțiunea 4. Simplificarea mediului de afaceri în domeniul societăților comerciale. Comunicarea Comisiei din 2007</i>	162
CAPITOLUL X. NOȚIUNI PRIVIND DREPTUL CONTRACTELOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	166
<i>Secțiunea 1. Reglementarea contractelor în Uniunea Europeană</i>	166
<i>Secțiunea 2. Temeiul juridic al reglementării</i>	171
Anexa nr. 1. Numărul CELEX	175
Anexa nr. 2. Cronologia Uniunii Europene	177
Anexa nr. 3. Metodologie privind sursele dreptului Uniunii Europene pe internet	182
Anexa nr. 4. Declarația din 9 mai 1950	188
Anexa nr. 5 Cauza C-33/07, Jipa	191
I. Cetățenia Uniunii Articolul 18 CE Directiva 2004/38/CE Dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre al cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor lor (CJCE, Camera întâi, hotărârea din 10 iulie 2008, cauza C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București/Gheorghe Jipa, Rec. 2008 p. I-5157).	191
II. Concluziile avocatului general Mazák prezentate la data de 14 februarie 2008, Cauza C-33/07, nepublicată în Repertoriu	199
III. Tribunalul Dâmbovița Secția Civilă, Sentința civilă nr. 1241. Ședința publică din 23 iulie 2008, nepublicată.	214

Anexa 6. Cauza Küçükdeveci, C-555/07, nepublicată în Repertoriu ...	218
Anexa 7. CJUE, C-301/06, Irlanda/Parlamentul și Consiliul, Rec. 2009 p. I-593	233
BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ	252

Lista principalelor abrevieri

AELS	Asociația Europeană a Liberului Schimb
AUE	Actul Unic European
BCE	Banca Centrală Europeană
CE	Comunitatea Europeană / Tratatul de instituire a Comunității Europene
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului / Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului/Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEEA	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice / Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice
CEE	Comunitatea Economică Europeană / Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene
CDFUE	Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene
CJCE	Curtea de Justiție a Comunităților Europene
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CML Rev	Common Market Law Review (Kluwer Law International)
COREPER	Comitetul reprezentanților permanenți
DG	Direcția Generală (din cadrul Comisiei)
ECR (urmat de anul apariției)	European Court Reports (ediția în limba engleză; din anul 1989, partea I – hotărârile CJCE, partea a II-a – hotărârile TPI)
en.	englez / britanic
ELR	European Law Review
Euratom	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (v. și CEEA) / Tratatul ce instituie Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
FEI	Fondul european de investiții
fr.	Francez(ă)

FSE	Fondul social european
JAI	Justiție și Afaceri Interne
JO	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (seria „L” – Legislație, seria „C” – Comunicări și Informații)
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României
n.a./ n.n.	nota autorului / nota noastră (a autorului)
n.t.	nota traducătorului
par.	paragraful
pct.	punctul
PE	Parlamentul European
PESC	Politica Externă și de Securitate Comună
PR	Pandectele Române
Rec. (eventual urmat de anul apariției)	Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance des Communautés européennes (ediția în limba franceză; din anul 1989, partea I – hotărârile CJCE, partea a II-a – hotărârile TPI)
Rep. (eventual urmat de anul apariției)	(începând cu anul 2007) Repertoriul jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Tribunalului de Primă Instanță a Comunităților Europene (ediția în limba română) (partea I – hotărârile CJCE; partea a II-a – hotărârile TPI)
RRDA	Revista română de drept al afacerilor
RRDE/RRDC	Revista română de drept european (comunitar)
R.R.D.M.	Revista română de dreptul muncii
R.T.D.E.	Revue trimestrielle de droit européen
SEE	Spațiul Economic European
subl. ns./s.n.	sublinierea noastră (a autorului)
TFP	Tribunalul Funcției Publice al Uniunii Europene
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Tratatul de la Lisabona)
TL	Tratatul de la Lisabona
TPI	Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană/ Tribunalul Uniunii Europene [ulterior Tratatului de la Lisabona]
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniunea Economică și Monetară

Notă.

Pentru redactarea prezentului volum s-a avut în vedere legislația, jurisprudența și doctrina apărute până la 1 decembrie 2011.

CAPITOLUL I

INTRODUCERE ÎN DREPTUL UNIUNII EUROPENE

Secțiunea 1. Particularități ale dreptului Uniunii Europene

1. Noțiunea dreptului Uniunii Europene

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009) distincția dintre dreptul comunitar și dreptul Uniunii Europene a devenit o parte din istorie. Potrivit articolului 1 al treilea paragraf TUE „Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succedă acesteia.” Potrivit articolului 47 TUE, „Uniunea are personalitate juridică”.

În Europa coexistă, în principal, două sisteme drept: sistemul romanic-germanic (Franța, Germania, România) și sistemul anglo-saxon (Marea Britanie). Aceste tipuri de drept sunt fundamentul unui drept nou, dreptul Uniunii Europene, brevitatis causa „*européan*”.¹ Este însă evident că nu drepturile naționale constituie fundamentul pentru dreptul Uniunii Europene, ci, eventual, logica acestora. Dreptul Uniunii Europene este distinct de oricare dintre sistemele naționale de drept.

Prin diferite instrumente legislative dar și prin jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, care reflectă concepțiile juridice din statele membre, a fost creat un drept material în domenii dintre cele mai diferite [(societăți comerciale, concurență, protecția consumatorilor, dar și un drept instituțional care privește atât raporturile dintre instituțiile Uniunii (Consiliul, Parlamentul, Comisia) cât și raportul dintre acestea și statele membre].

¹ R. C. Van Caenegem, *European law in the past and the future. Unity and Diversity over Two Millennia*, Cambridge University Press, 2004; Stig Strömholm, *L'Europe et le droit*, PUF, 2002.

2. Noțiunea de drept european.²

Conceptul de „drept european” este relativ și delimitarea trebuie să fie mai precisă; putem utiliza conceptul de „dreptul Uniunii Europene” (care cuprinde și fostul drept „comunitar”, care dispăre din acest „peisaj” al drepturilor). Dreptul european se poate referi și la dreptul *Convenției pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale* (pe scurt, în continuare, *Convenției europene a drepturilor omului*) sau chiar la un drept comparat european (deși nu există temeuri metodologice clare pentru a discuta despre existența unui asemenea drept).

Din perspectiva dreptului românesc, anul 2011 a marcat cel de-al patrulea an în care instanțele jurisdicționale au interpretat și aplicat dreptul european. Practicienii au început să descopere instrumentele pe care le oferă dreptul Uniunii Europene, chiar dacă se exercită o concurență încă nedreaptă a dreptului CEDO (beneficiază de celebritatea și de „dreptul primului venit”). Putem constata încă multe exagerări în acest domeniu și poate chiar exercitări ridicole ale drepturilor (cauza *Draguțan*, T-261/08,³ cauza *Faur*, T-242/08⁴).

Din perspectiva Uniunii Europene, dreptul capătă noi valențe, noi interpretări, chiar perspective. Desigur, un limbaj atât de generos ar putea conduce la protestele juriștilor riguroși, care consideră dreptul o știință și nu un element politic (care să aibă „perspective”). Însă trebuie să recunoaștem caracterul politic al dreptului european (și al UE și al CEDO), ceea ce va constitui cea mai mare problemă în aplicarea și interpretarea acestuia (mai ales pentru practicienii dreptului din sistemul nostru de drept, pentru sistemul romano-germanic, în general).⁵

² Pentru unele dezvoltări a se vedea „Editorialul” din RRDE nr. 3/2010.

³ Ordonanța din 2 septembrie 2008, *Draguțan / România și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților*, cauza T-261/08 AJ, nepublicată încă.

⁴ Ordonanța din 11 iulie 2008, *Faur / Consiliul Europei*, cauza T-242/08, nepublicată încă.

⁵ A se vedea **Michal Bobek**, *Despre aplicarea dreptului european (nu doar) în instanțele noilor state membre: „Nu faci după cum spun”?*, RRDE, nr. 1/2010, p. 15 -16 (trad. Mihai Banu, articolul original a apărut cu titlul „*On the Application of European Law in (Not Only) the Courts of the New Member States: ‘Don’t Do as I Say’?*” în **Catherine Barnard (ed.)**, *Cambridge Yearbook of European of Legal Studies*, vol. 10, 2007-2008, Hart Publishing, Oxford și Portland-Oregon, 2008, p. 1-34.) “Judecătorii naționali nu sunt obligați doar să aplice dreptul material comunitar, ci acestora li se impune și să îl aplice în modul impus de către Curtea de Justiție. (...) De-a lungul anilor, jurisprudența Curții de Justiție a creat o imagine a unui veritabil Hercule judiciar european: un judecător care citește în multe limbi oficiale ale Uniunii Europene; care cunoaște nu doar tot dreptul național și european pertinent, pe care îl aplică *ex officio*, dar și care se angajează într-o interpretare comparativă a dreptului; care se identifică pe sine cu *telos*-ul european pe care îl aplică la nivel național; și așa mai departe.”

În decembrie 2009 a intrat în vigoare și Tratatul de la Lisabona și anul 2010 a fost cel în care instituțiile europene însele își creează noile regulamente și își refac procesul instituțional. În același timp, se vor constitui legături noi între instituțiile naționale și instituțiile Uniunii Europene (rolul parlamentelor naționale în domeniul subsidiarității)⁶.

„Oarecum paradoxal, deși adjectivul „comunitar” încetează a mai fi utilizat pentru viitor în scop de a desemna realități, instituții și procese de ordin juridic și politic, urmând a fi înlocuit de termenii „unional”, „european” sau „al Uniunii Europene”, totuși existența sa continuă, și nu doar în sens istoric. De exemplu, odată cu desființarea structurii în piloni a Uniunii Europene, structură inaugurată prin Tratatul de la Maastricht, Uniunea Europeană, în urma modificărilor aduse prin Tratatul de la Lisabona, continuă și aprofundează metoda „comunitară” (instituțională, de adoptare a deciziilor): instituțiile UE păstrează aceeași regulă, de la care excepția devine mult mai strictă: (masivul) proces de „comunitarizare”, care tocmai a avut loc prin sistemul noului tratat, este limitat doar prin dispoziții specifice privind acțiunea externă.”⁷

În fine, 2010 a fost anul în care drepturile omului se vor reacheza în Europa. Este punctul de pornire pentru o interesantă dezbatere (și o competiție) referitoare la instanța jurisdicțională europeană care are prioritate în acest domeniu (mai precis cu privire la delimitarea competențelor celor două instanțe).⁸

3. Construcția Uniunii Europene

Uniunea Europeană este o entitate nouă, relativ recentă (din 1993, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht). Între 1993 și 2009 au existat două entități diferite, Comunitățile și Uniunea.

Cronologia Uniunii Europene (până de curând și a Comunităților) poate fi sintetizată astfel: 1. pre-comunități (până în 1952); 2. Comunitățile Europene (1952-2009; EURATOM este în vigoare și în prezent); 3. Comunitățile Europene și Uniunea Europeană („pilonii”) și 4. Uniunea Europeană după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (de la 1 decembrie 2009 până în prezent).

⁶ A se vedea: **Anamaria Groza**, *Parlamentele naționale și procesul decizional european: o acomodare dificilă?*, RRDE, nr. 5/2006, p. 80 și urm.

⁷ Editorial, RRDE, nr. 3/2010.

⁸ **D.M. Șandru**, *De ce este important dreptul „european” în 2010*, publicat la adresa de internet <http://www.juridice.ro/103272/de-ce-este-important-dreptul-european-in-2010.html> [disponibil la 01.12.2010]

3.1.Pre-Comunitățile sau despre idei cu privire la unificarea europeană

Dicuția referitoare la pre-Comunități este post-factuală, întrucât ideea contuturii unei Comunități Europene, în forma din 1952 nu a fost luată în calcul anterior. Mai toate teoriile anterioare, politice sau economice, enumerau avantajele Europei unite, însă fără a se constitui într-un element esențial care să fi fost continuate de către politicieni. În perioada interbelică subiectul unificării europene este în atenția oamenilor politici, a diplomaților și a juriștilor; pentru o parte din literatura de specialitate din România se poate afirma că a existat o afinitate intelectuală la curentul federativ al epocii.⁹ Instituțional, în perioada interbelică, un rol important pentru organizarea acestor discuții, precum și pentru prestigiul acestora l-a avut Societatea Națiunilor, în special diplomatul Nicolae Titulescu.

În octombrie 1922 contele **Richard Coudenhove Kalergi**¹⁰ a lansat primul său Proiect pan-european, intitulat „*Panuropa ein Vorschlag*” prin care sublinia că viitorul european trebuie să fie comun; acest viitor previzibil și de dorit, este necesar pentru evitarea crizelor politice și pentru asigurarea bunăstării popoarelor.¹¹

Contele Richard Coudenhove Kalergi a înființat mișcarea Paneuropa (1923), mișcare care avea ca obiectiv convingerea șefilor de stat de valoarea unificării europene. În lucrarea sa din 1939, „*L'Europe unie*”¹² analizează primul congres al Mișcării Paneuropa, rolul acestuia asupra ideilor pan-europene; la Congres a participat și Aristide Briand care va prezenta, mai târziu, ideile sale, în cadrul Societății Națiunilor.

Ideile lui Kalergi erau mai apropiate generalului De Gaulle decât ideilor supranaționaliste ale lui Jean Monnet; acesta promova o „confederație și nu o federație integrată”. Kalergi avea în vedere constituirea unei Curți de justiție federale, o uniune vamală și o monedă unică, dar, în același timp considera

⁹ Acest curent de unificare a Europei se datorează în mare parte lui Aristide Briand și a Planului André Tardieu.

¹⁰ În privința acestui prim autor al unui proiect european de tip federalist, a se vedea: **Victor Duculescu**, *Un remarcabil precursor al înfăptuirii idealului unității europene: contele Richard Coudenhove Kalergi*, RRDC, nr. 2/2005, p. 169 și urm. A se vedea și, **Richard N. Coudenhove-Kalergi**, *Crusade for Pan-Europe: autobiography of a man and a movement*, New York, G. P. Putnam's Sons, 1943; **Morinosuke Kajima**, **De Launay Jacques**, **Vittorio Pons**, **Arnold Zurich**, *Coudenhove-Kalergi. Le pionnier de l'Europe unie*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1971.

¹¹ **Damian Chalmers**, *European integration and the Treaty on European Union*, în **Damian Chalmers**, **Christos Hadjiemmanuil**, **Giorgio Monti**, **Adam Tomkin**, *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press, 2006, p. 3-8 subliniază rolul primordial al lui Kalergi în politica europeană interbelică.

¹² **Richard N. Coudenhove-Kalergi**, *L'Europe unie*, Ed. Panuropeenes, S.A. Glabis, Suisse, Hachette, Paris, 1939, apud **V. Duculescu**, *loc. cit.*, p. 170.

foarte important respectul pentru civilizațiile naționale ale tuturor popoarelor din Europa.¹³

În 1950, Richard N. Coudenhove-Kalergi sublinia că numai o federație, care să unească Franța și Germania, poate institui o pace durabilă în Europa. Cei doi piloni ai Uniunii Europene trebuie – în viziunea acestuia – să realizeze o politică economică comună, o politică externă și de înarmare comune și o uniune monetară comună.¹⁴

În 1922, **Oskar Iaszi** a lansat prima propunere de unificare subliniind că „suveranitatea politică a noilor state trebuie respectată; izolarea lor economică trebuie înfrântă”.¹⁵

În 1929, dezbateră este reluată de **Mihail Manoilescu**,¹⁶ care sublinia că „realizarea unei unități economice europene s-a preconizat pe două căi: pe aceea a *Uniunii vamale Europene* și pe aceea a *Statelor-Unite Europene*.

Printr-o uniune vamală, țări ca (...) România sunt condamnate să trăiască din cultura slabă a cerealelor, alimentându-se pentru tot ce este produs superior de la marile țări industriale. Într-o astfel de formație contrastul între bogăția țărilor industriale și sărăcia țărilor agricole n-ar face decât să se adâncească și mai mult.”¹⁷

Ideile integraționiste ale lui **A. Briand** au fost conturate în *Memorandumul Guvernului francez asupra organizării unui regim de Uniune federală europeană*, propus spre discuție Societății Națiunilor în mai 1930.¹⁸ În

¹³ **Richard N. Coudenhove-Kalergi**, *Europe. Puissance mondiale*, Ed. Stock, Paris, 1972, apud, **V. Duculescu**, *loc. cit.*, p. 170.

¹⁴ **Richard N. Coudenhove-Kalergi**, *A European spirit must precede Europe's political unification. Europe Must Unite*, Glarus Paneuropaedition, Ltd, 1939, apud, **V. Duculescu**, *loc. cit.*, p. 173.

¹⁵ **Oskar Iaszi**, „Unitatea unei alianțe dunărene”, în „Revista Vremii”, an. II, nr. 11, 26 martie 1922, p. 5-6, publicat în volumul: **Gheorghe Sbârnă**, *România și proiectele federale europene interbelice*, Ed. Sylvi, București, 2002, p. 126-129. În aceeași publicație s-a răspuns (**Mihail Manoilescu**, *Factorul economic în Liga Popoarelor Dunărene*, publicat în „Revista Vremii”, an. II, nr. 15, 21 mai 1922, p. 1-4, publicat în volumul: **Gh. Sbârnă**, *op.cit.*, p. 133-141) că „nu putem vedea decât cu greu posibilitatea unei renunțări fie și parțiale la sistemul prohibițiilor, atâta vreme cât subproducția va continua să fie caracteristica esențială a economiei mondiale”.

¹⁶ **Mihail Manoilescu**, *Statele Unite ale Europei. Aspectul economic*, în Observatorul, an. I, nr. 6, 15 august 1929, p. 1-2.

¹⁷ Astfel, țările agricole ar trebui să primească o compensație „fiindcă întreaga lor economie ar trebui să rămână separată de a țărilor industriale”.

¹⁸ Publicat în volumul: **Gheorghe Sbârnă**, *România și proiectele federale europene interbelice*, Ed. Sylvi, București, 2002, p. 196-207; *Memorandumul* a fost repede uitat, însă este important pentru că reprezintă primul document cu caracter programatic care concretizează idealul Europei Unite. Pe larg, **Ben Rosamond**, *Theories of European Integration*, Ed. Palgrave, 2000, p. 23.

introducerea acestui document se sublinia necesitatea instituirii „unui regim permanent de solidaritate convențională” avându-se în vedere condițiile economice, politice și militare ale momentului; se mai sublinia că noua entitate nu era o instituție concurentă Societății Națiunilor. În privința suveranității, Proiectul Briand sublinia că „*instituția legăturii federale dintre Guvernele europene nu ar putea afecta cu nimic drepturile suverane ale statelor membre ale unei astfel de asociații de fapt*”.

Proiectul Briand conținea patru părți: necesitatea unui pact de ordin general, oricât de elementar ar fi acesta, pentru afirmarea principiului Uniunii morale europene și consacrarea solemnă în fapt a solidarității instituite între statele europene; necesitatea unui mecanism capabil să asigure Uniunii europene organele indispensabile îndeplinirii sarcinilor sale;¹⁹ necesitatea de a decide dinainte directivele esențiale destinate a determina concepțiile generale ale Comitetului European și de a-l ghida în munca sa de studiu în vederea elaborării programului de organizare europeană și oportunitatea de a rezerva, viitoarei Conferințe Europene, și a viitorului Comitet European, studiul tuturor chestiunilor de aplicare.

Începând cu declarația lui **W. Churchill**²⁰ (Zurich, 1946) ideea europeană capătă un aspect pragmatic, în primul rând – și pentru mult timp – economic. Constituirea în 1951 a Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului, urmată în 1957 de Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Economică a Energiei Atomice, a declanșat evoluția integraționistă pe continentul european.

Cu toate că propunerea venea din partea Marii Britanii, eforturile de concretizare a planurilor au revenit Franței (*Declarația Schumann*, 9 mai 1950) iar aportul politic, de o importanță neegalată, a fost al lui Konrad Adenauer.

3.2. Comunitățile Europene (1952-2009; EURATOM este în vigoare și în prezent)

Ideea construcției europene a fost lansată prin *Planul Schumann*, proiect propus la 9 mai 1950 și inspirat de Jean Monnet, din perspectivă funcționalistă, utilizându-se o abordare sectorială, posibil a fi în mod progresiv extinsă la alte domenii astfel încât să se creeze o uniune politică, un federalism funcțional. În

¹⁹ Organul esențial ar trebui compus din reprezentanții tuturor Guvernelor europene; în al doilea rând ar trebui creat un organ executiv (Comitetul european). Președinția Comitetului european ar trebui exercitată prin rotație. La aceste două organisme se adaugă un secretariat.

²⁰ Churchill are, din perspectivă istorică, un rol ambiguu în problema integrării europene. Deși cele mai multe istorii ale integrării europene debutează cu declarația lui de la Universitatea din Zurich, Churchill a fost întotdeauna împotriva integrării în Europa a Marii Britanii. Despre Marea Britanie, afirma că „s-ar conveni să fie alături de Europa, chiar dacă ea nu are ce oferi în schimb”. **N. Rose**, *Churchill. O viață de rebel*, Ed. All, București, 1988, p. 377.

acest sens, uniunea politică era rezultatul evoluțiilor în diverse sectoare economice, progresele în aceste sectoare realizându-se pe baza unei solidarități de fapt, ce duceau, în final, la un control și o gestiune comună.

Astfel, în vederea concilierii Franței și Germaniei, în *Declarația din 9 mai 1950*, Robert Schumann propunea „*plasarea ansamblului producției franco-germane a cărbunelui și oțelului sub o Înalță Autoritate comună, într-o organizație deschisă participării altor țări ale Europei.*” De asemenea, se preciza că „*prin punerea în comun a producțiilor de bază și instituirea unei Înalte Autorități noi, ale cărei decizii vor lega Franța, Germania și țările care vor adera, această propunere va realiza primele baze concrete ale unei federații europene indispensabilă menținerii păcii*”.²¹ Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) a fost semnat la Paris, în 1951, de către Franța, Germania, Belgia, Italia, Luxemburg și Olanda, fiind încheiat pentru o perioadă de 50 de ani. CECO dispunea de o structură instituțională ale cărei trăsături esențiale vor fi menținute în cadrul construcției comunitare. Astfel, protejarea interesului Comunității era de competența Înaltei Autorități, Adunarea parlamentară era investită cu controlul politic, Consiliul de Miniștri era organul interguvernamental iar Curtea de Justiție asigura respectarea dreptului în cadrul Comunității. Instituțiile enumerate preiau competențe care aparțineau inițial statelor, CECO desprinzându-se de formele tradiționale ale cooperării clasice.

„*Europa celor Șase*” s-a născut și s-a consolidat într-o perioadă a Europei divizate, având drept fundament negocierile în cadrul Organizației Europene pentru Cooperare Economică (OECE).²² Statele europene occidentale – cu ajutor american – își revin din punct de vedere economic după marea conflagrație mondială. În partea estică a continentului s-a constituit CAER (Consiliul de Ajutor Economic Reciproc),²³ o organizație cu trăsături și scopuri asemănătoare OECE. Diferențele constau în faptul că din OECE nu făceau parte Statele Unite ale Americii, țara care participa la acest proiect, cu resurse financiare, prin „*Planul Marshall*” în timp ce în C.A.E.R. principalul partener de schimburi comerciale era U.R.S.S.; o altă diferență era constituită de faptul că economia țărilor vestice nu se baza pe dirijism economic la nivel central etc.

²¹ Anexată integral la finalul volumului.

²² OECE s-a constituit la 16 aprilie 1948 și s-a transformat la 13 ianuarie 1960 în Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Pe larg: **Phillippe Moreau Defarges**, *Instituțiile europene*, Editura Amarcord, Timișoara 2002 [Armand Colin, Paris, 2002], p. 12 și urm.

²³ CAER a funcționat de la 29 ianuarie 1949 până la 28 iunie 1991.

Procesul de integrare a continuat în domeniul economic prin semnarea Tratatelor de la Roma – de instituire a Comunității Economice Europene (CEE) și de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM). Integrarea în domeniul economic era o cale sigură de a atinge obiectivul politic, încercarea de a crea, la propunerea Franței, o comunitate în alt domeniu decât în cel economic și anume o „Comunitate Europeană a Apărării” (denumită „Planul Pleven”) – prin care se viza instituirea unei armate europene – s-a soldat cu un eșec.

CEE avea ca principal obiectiv crearea unei piețe comune care să permită liberă circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor. Piața comună presupune crearea unei uniuni vamale, care, potrivit art. 28 TFUE interzicerea, între statele membre, a taxelor vamale la import și la export și a oricăror taxe cu efect echivalent, precum și adoptarea unui tarif vamal comun în relațiile cu țări terțe. Tratatul CEE a devenit Tratatul CE prin Tratatul de la Maastricht – considerat de către CJUE „*carta constituțională a Comunității, bazată pe domnia legii*”.²⁴

În 1953 Piața Comună a Cărbunelui și Oțelului devine funcțională. Cele șase state fondatoare înlătură barierele vamale și restricțiile cantitative cu privire la materiile prime menționate.

În anul 1959 a fost înființată Asociația Europeană a Liberului Schimb, care se constituia într-un răspuns britanic la problema integrării europene. Încercarea de a disipa forțele într-o zonă de liber schimb (alături de alte state europene cu economii mai puțin importante²⁵) a eșuat și în anul 1973 a avut loc prima extindere a Comunităților Europene.²⁶

Evoluția Uniunii Europene a oscilat între **supranaționalitate și cooperare interguvernamentală**. Astfel, „*criza scaunului gol*” provocată de retragerea Franței din Consiliul de Miniștri, principalul legiuitor al Comunității, conform

²⁴ **John Tillotson**, *European Community Law: Text, Cases & Materials*, Ed. Cavendish Publishing Limited, London, 1996, p. 5; a se vedea și Cauza 294/83, hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul*, ECR 1986, p. 1339.

²⁵ Statele fondatoare AELS: Austria, Danemarca, Elveția, Marea Britanie, Norvegia, Portugalia și Suedia.

²⁶ Marea Britanie, Irlanda și Danemarca. Norvegia respinge prin referendum aderarea. Propunerea britanică viza crearea unei zone de liber schimb în cadrul Comunităților, soluționând astfel două din problemele britanicilor: pe de o parte zona de liber schimb se constituia într-un spațiu economic neintegrat (care să înlocuiască/anihileze Piața Comună) și păstrarea legăturilor speciale pe care le avea cu Commonwealth-ul și cu Statele Unite ale Americii. Franța determină amânarea *sine die* a negocierii acestui dosar. **Phillippe Moreau Defarges**, *Instituțiile europene*, *op. cit.*, p. 26.

Tratatului de la Roma, avea ca motiv aparent politica agricolă comună.²⁷ Motivul real îl constituia însă opoziția Franței față de trecerea la majoritatea calificată în procedura de vot a Consiliului de Miniștri. Criza a fost soluționată prin *Acordul de la Luxemburg* prin care, pe de o parte, a fost redus rolul Comisiei în procesul de adoptare al deciziilor iar, pe de altă parte, s-a extins domeniul de aplicare a regulii unanimității în Consiliul de Miniștri, în perioada în care era programată extinderea majorității calificate (al cărei efect era reducerea puterii statelor membre).

Cooperarea politică europeană, instituită în 1970, a avut ca bază întâlniri regulate interguvernamentale ale Miniștrilor de Externe ai statelor membre alături de președintele Comisiei, fiind considerată o formă de diluare a supranaționalității.²⁸ De altfel, și crearea Consiliului european, format din șefi de stat și de guvern, ale cărui reuniuni se țineau din 1969, și care a fost reglementat prin Actul Unic European (1986) constituia tot o formă de diminuare a supranaționalității, în favoarea creșterii autorității statelor membre.²⁹

Construcția comunitară trebuia continuată, summit-ul de la Haga, din 1969 instituind ca deviză a acestei construcții „*finalizare, aprofundare, extindere*”.

Având în vedere calitatea de membru cu drepturi egale într-o organizație, statele nu pot adopta măsuri care să nu concorde cu întreaga activitate a Uniunii Europene. Înțelegerile dintre unele state (deși posibile) nu sunt dezirabile.³⁰ Cu toate acestea dreptul comunitar prevedea anumite excepții – și anume – dreptul unui stat de a nu aplica o regulă care are vocația de a se aplica tuturor; „*Europa cu mai multe viteze*”; clauza *opting out*; toate acestea constituiau excepții atât de la caracterul unitar al dreptului comunitar cât și cel al uniformității angajamentelor statelor membre, excepții menținute și în dreptul UE.³¹

²⁷ Franța se opunea propunerii Comisiei care urmărea să permită Comunității să-și adune resurse bugetare proprii din taxe și tarife agricole ce provin din țările terțe CE, până atunci resursele bugetare fiind formate doar din contribuțiile statelor membre.

²⁸ **John Tillotson**, *op. cit.*, p. 14.

²⁹ Jean Monnet a afirmat că „*nu aveam dreptate să ne gândim în 1952 că Europa va fi construită cu Înalta Autoritate a CECO ca un guvern supranațional, ceea ce contează acum este că șefii de stat și de guvern se întâlnesc regulat în Consiliul european. Acolo este autoritatea. Este o foarte mare schimbare*” în **John Tillotson**, *op. cit.*, p. 14.

³⁰ Pe larg: **Joachim Bitterlich**, *France-Allemagne: Mission impossible? Comment relancer la construction européenne*, Ed. Albin Michel, Paris, 2005, p. 246. Singura comunicare bilaterală acceptabilă, având în vedere ascendentul moral este cea dintre Franța și Germania. Desigur, aceste opinii care fracturează logica internă dezvoltării unei singure organizații se bazează nu doar pe „ascendentul moral” dar și pe argumente de ordin economic, a puterii economice.

³¹ **Ion M. Anghel**, *Personalitatea juridică și competențele Comunităților Europene/ Uniunii Europene*, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 26.

Actul Unic European a întărit însă rolul Comisiei, atribuțiile sale fiind extinse, Consiliului i s-a recunoscut dreptul de a statua cu majoritate calificată în vederea armonizării legislațiilor iar competența normativă a Parlamentului a fost, de asemenea, extinsă. De altfel, alegerea directă a membrilor Parlamentului, începând cu 1979 precum și acordarea de resurse proprii Comisiei, care indicau drumul către autonomia financiară, au constituit realizări remarcabile, din prisma „extinderii” federalismului. Pe lângă aceste dispoziții destinate dezvoltării construcției comunitare a fost introdus și domeniul politicii externe, în care regula de bază era cooperarea între state.

Anii ‘80 sunt caracterizați prin „scleroza” instituită la nivel instituțional, dar prin Raportul lui Jacques Delors (Președinte al Comisiei Europene, din 1984 până în 1995) se stabilesc noi ținte: până în 1992 au fost elaborate 279 de directive care au eliminat toate piedicile în calea realizării unei integrări economice europene consolidate.³²

4. Uniunea Europeană (1992-2009)

Sistemul comunitar a fost modificat substanțial prin instituirea unei Uniuni, prin Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht (1992). Potrivit art. 1, „*acest tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile să fie luate pe cât posibil, cu respectarea deplină a principiului transparenței și la nivelul cel mai apropiat de cetățeni.*” Paragraful 3 al aceluiași articol, precizează că, „*Uniunea are la bază Comunitățile Europene, precum și politicile și formele de cooperare prevăzute în prezentul tratat. Ea are sarcina de a organiza, într-un mod coerent și solidar, relațiile dintre statele membre și popoarele lor.*” Aceste dispoziții au fost abrogate prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona

Prin urmare, Uniunea Europeană cuprindea Comunitățile europene care constituiau pilonul comunitar (primul pilon) și domeniile de cooperare interguvernamentală (politica externă și de securitate comună, respectiv justiție și afaceri interne). În prezent nu mai există această împărțire în „piloni”.³³; cu toate acestea, Tratatul de la Lisabona păstrează un regim juridic specific în privința politicii externe și de securitate comună.³⁴

Tratatul de la Amsterdam (1997) avea scopul de a permite „*comunitarizarea*” competențelor exercitate în cadrul celui de-al doilea și al treilea

³² Phillippe Moreau Defarges, *Instituțiile europene, op. cit.*, p. 32.

³³ Gerard Conway, *Judicial Interpretation and the Third Pillar*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 13, No. 2, 2005, p. 255-283.

³⁴ A se vedea: Alicia Hinarejos, *Judicial Control in the European Union Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2009.

pilon,³⁵ extinderea procedurii de codecizie (în prezent procedura legislativă), extinderea competențelor Uniunii³⁶ și redefinirea ierarhiei normelor comunitare.³⁷ Deși rezultatele obținute la Amsterdam au fost sub nivelul așteptărilor s-au remarcat însă anumite realizări importante din punctul de vedere al comunitarizării, respectiv „comunitarizarea parțială a celui de-al treilea pilon, prin introducerea în interiorul competențelor comunitare a domeniului referitor la frontierele interne și externe și a politicilor referitoare la viză, azil, imigrație și cooperarea judiciară în materie civilă”.³⁸ Alte realizări majore, subliniate și de doctrină,³⁹ au fost în domeniul social, prin introducerea titlului VIII referitor la „Ocuparea forței de muncă”, în domeniul protecției drepturilor omului, respectarea drepturilor omului devenind o condiție obligatorie în vederea aderării statelor candidate la UE, introducerea conceptului de „cooperare întărită”.

Începând cu anii '90 unele state își manifestă dorința unei **cooperări accentuate („mai strânse” sau „intensificate”)**. Prin Tratatul de la Amsterdam a fost consacrat principiul „cooperării întărite” [art. 11 (5 A)], potrivit căruia statele membre care își propun să stabilească între ele o cooperare intensificată pot fi autorizate, cu respectarea art. 43 și 44 din TUE (anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona),⁴⁰ să recurgă la instituțiile, procedurile și mecanismele prevăzute de TCE, cu condiția ca această cooperare:

- a) să nu privească domenii care țin de competența exclusivă a Comunității;
- b) să nu afecteze politicile, acțiunile sau programele Comunității;
- c) să nu aibă legătură cu cetățenia Uniunii și să nu facă discriminări între cetățenii statelor membre;
- d) să se mențină între limitele competențelor conferite Comunității prin TCE;
- e) să nu constituie o discriminare și nici o piedică în calea schimburilor între statele membre și să nu provoace nici o distorsiune a condițiilor de concurență între acestea.

Declarația politică a președintelui Franței,⁴¹ în iunie 2000, în fața Parlamentului german este considerată un punct de cotitură în evoluția integrării

³⁵ **Denys Simon**, *Le système juridique communautaire*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, p. 25.

³⁶ **Denys Simon**, *op. cit.*, p. 25.

³⁷ **Denys Simon**, *op. cit.*, p. 25.

³⁸ **Denys Simon**, *op. cit.*, p. 26; **Armel Pécheul**, *Droit communautaire général*, Ed. Ellipses, Paris, 2002, p. 23.

³⁹ **Denys Simon**, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁰ Aceste dispoziții adaugă unele condiții, cum ar fi, să privească cel puțin majoritatea statelor membre; să nu fie utilizată decât în ultimă instanță; să fie și să rămână deschisă pentru statele care nu aderat de la început, cu aceleași condiții.

⁴¹ **Victor Duculescu**, *op. cit.*, *Dreptul integrării...*, p. 103. Autorul subliniază că legislația internațională (*Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor; Convenția de la Viena*

europene. Jacques Chirac sublinia că este necesar ca „*acele state care doresc să avanseze rapid în direcția integrării să poată face acest lucru, pe bază de voluntariat și în cadrul unor proiecte clar definite, fără a fi împiedicate acele națiuni care, conform drepturilor lor, nu doresc să se integreze atât de rapid*”.

Declarația summit-ului de la **Laeken** (decembrie 2000) a subliniat că „*buna funcționare a pieței interne și a monedei unice trebuie să rămână piatra unghiulară a coordonării mediului economic, financiar și fiscal, fără ca specificitatea statelor membre să fie compromisă*”.⁴²

Agenda 2000 a inclus un buget care să fie utilizat pentru, până acum, ultima extindere.⁴³

Tratatul de la Nisa (semnat la 26 februarie 2001) a avut ca principal obiectiv, reformarea instituțiilor comunitare în vederea viitoarei extinderi a UE, astfel încât să permită funcționarea UE cu un număr de 27-30 de state, principalele modificări vizând structura instituțională, cooperarea întărită și procesul decizional în cadrul Consiliului.

Prin *Tratatul de la Nisa*, condițiile referitoare la „*cooperarea intensificată*” sunt modificate: cooperarea să consolideze procesul de integrare (lit. a); „*majoritatea*” de state care o pot iniția, la care face referire art. 43 TUE, este de opt state (lit. g).⁴⁴

Prin urmare, UE constituie încă „*un obiect politic neidentificat*” așa cum afirma **Jacques Delors** înainte de semnarea Actului Unic European din 1986, deși viziunea fondatorilor era de natură federală. Astfel, **Declarația Schumann** preciza că „*prin punerea în comun a produselor de bază și instituirea unei Înalte Autorități ale cărei decizii se vor impune Franței, Germaniei și statelor care vor adera, această propunere va realiza bazele concrete ale unei federații europene, indispensabile menținerii păcii.*”

*cu privire la relațiile consulare; Convenția de la Montego Bay cu privire la dreptul mării etc.) permite o astfel de operațiune prin care state, care aparțin unei organizații sau sunt legate printr-un tratat, să constituie o altă organizație, dacă prin aceasta nu se aduc prejudicii organizației sau tratatelor inițiale. În acest caz, reacția adversă a venit din partea britanică (p. 106-109); **Marian Mihăilă, Carmen Suci, Dan Stan, Drept instituțional comunitar**, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 232.*

⁴² „*Declarația de la Laeken cu privire la viitorul Uniunii Europene*”, capitolul I, „*Europa la răscruce*”. Pe larg, despre acest summit: **Victor Duculescu, Summit-ul de la Laeken și perspectivele Uniunii Europene**, RDC, nr. 2/2002, p. 46 și urm; **Stelian Scăunaș, Uniunea Europeană. Construcție, Instituții, Drept**, Ed. AllBeck, București, 2005, p. 190-207.

⁴³ **Julie Smith, Enlarging Europe**, Journal of Common Market Studies, vol. 38, septembrie 2000, p. 121-125.

⁴⁴ Pe larg: **Dumitru Mazilu, Reforma instituțională realizată prin Tratatul de la Nisa**, Studii de Drept Românesc, nr. 1-2/2001.

4. Uniunea Europeană (după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona)⁴⁵

Platon, în „*Legile*” (finalul cărții a IV-a) afirmă că legiuitorul are două mijloace de a face ca legile să fie respectate: convingerea și forța (constrângerea). Legiuitorul nu știe „să îndulcească forța cu convingerea”. Și, adaugă *Atenianul*: „scopul legiuitorului în acest preambul, în care încearcă să convingă, este de a pregăti pe acela, căruia i se adresează legea, să primească binevoitor și ascultător prescripția, care este însăși legea: preambulul acesta după mine, s-ar numi mai bine preludivul, iar nu prefața legii.” (Platon, *Legile*, Editura Iri, București, 1995, p. 141-142)

Dacă, la Platon, scopul unui preambul este de a atrage spiritul uman în privința respectării legilor, astăzi acesta a devenit o obligație care ține de tehnica legislativă. Cu toate acestea „periferia” primă a legii, preambulul, nu este nici astăzi un text normativ obișnuit. Și atunci, de ce are importanță, de ce legiuitorul își impune să susțină un act normativ printr-o introducere? Și, în continuare, care ar fi importanța acestui text într-un tratat care se adresează cel puțin unei jumătăți de miliard de oameni?

Tratatul de la Lisabona este un tratat de modificare a tratatelor anterioare (a Tratatului Uniunii Europene (TUE) și a Tratatului care institua Comunitatea Europeană, redenumit, din 2009, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)). În acest context, lipsa unui preambul la Tratatul de la Lisabona pare firească, însă se nasc unele nedumeriri în privința denumirii și chiar a existenței în sine, a unui nou tratat.

În primul rând, preambulul nu are doar o forță de natură „politică” (chiar ideologică) ci și o putere juridică - utilizată de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în aplicarea și interpretarea dreptului comunitar (până la 1.12.2009)/al Uniunii Europene.

În al doilea rând, TUE și TFUE au, fiecare în parte (din 1957 și, respectiv, 1992) propriile preambururi, modificate prin „Tratatul de la Lisabona”. Așadar, am putea considera că Tratatul de la Lisabona are, vorbind în general, un preambul; paradoxal, când la nivelul dreptului comunitar și al Uniunii Europene a intervenit o unificare (Comunitatea Europeană fiind „substituită” de către UE, care îi succede) din perspectiva tehnicii legislative se manifestă o dualitate: câte un preambul pentru fiecare „parte” (a se citi tratat) din mai marele Tratat de la Lisabona. Oare, această dihotomie este

⁴⁵ Rezumatul Conferinței, „*Periferie*” și „*centru*” în *Tratatul de la Lisabona: despre preambul, protocoale, declarații și alte intenții*” susținută de autor în 26 februarie 2010 la Departamentul Afacerilor Europene în cadrul conferinței organizate de DAE, SRDE, UJR și CSDE cu ocazia intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

întâmplătoare („moștenirea istorică” a Tratatului de la Lisabona) sau reprezintă, un preambul, care apropie cetățenii europeni de norma juridică (fundamentală) a Uniunii Europene? Cele două preambururi au suferit mici modificări, și se poate afirma, ca se completează reciproc, dar pierde din unitatea de stil și forța persuasivă în fața cetățenilor europeni (care ar trebui să caracterizeze preambulul).

Mai departe, în procesul de ratificare, a avut vreun rol „preambulul” Tratatului de la Lisabona? Este dificil de răspuns, atât timp cât oficialii europeni au utilizat toate instrumentele politice, diplomatice (posibil și economice) pentru a determina statele membre să ratifice noul tratat. Se poate afirma că, indirect, s-au nascut noi „preambururi” ad-hoc, născute din dorința oficialilor de a se trece la o nouă etapă.

În acest context, s-au format noi „centre” și noi „periferii”. „Centrul”, în acest (mai îndelungat decât se prevăzuse) proces al ratificărilor este reprezentat de „spiritul” tratatului, prin care se trecea la o reformă – în primul rând instituțională, dar și a competențelor, pieței interne etc. „Periferia” este formată de statele care au ratificat tratatul în urma unor îndelungi dezbateri și re-negocieri (Irlanda, Cehia). Au fost utilizate doar elementele de convingere (care ar fi derivat din preambul) sau această „convingere” s-a apropiat de constrângere (prin intensitatea mijloacelor politice utilizate)?

Preambulurile tratatelor „reformate” vor constitui, împreună cu textul acestora, un motiv de reevaluare a interpretării teleologice a instanțelor jurisdicționale europene. Ne putem întreba din nou, unde se află spiritul Tratatului de la Lisabona: în textul său (preambul, articolele tratatelor, protocoale, declarații) sau în viitoarea (și posibilă) „nouă” interpretare a CJUE?

Dacă în privința „protocoalelor” pare să nu fie probleme din punctul de vedere al forței juridice al acestora, declarațiile atașate tratatului suscită un viu interes din prisma menționatei interpretări teleologice a Curții dar și a importantelor exerciții stilistice și literare de care au dat dovadă autorii (de ex. Declarația 17 referitoare la supremație).

În concluzie, situația textelor „periferice” ale Tratatului de la Lisabona poate indica un viitor imprezvizibil al interpretărilor teleologice în aplicarea acestuia, consolidându-se rolul politic în detrimentul celui juridic în textele juridice fundamentale ale Uniunii Europene⁴⁶.

⁴⁶ Deși literatura juridică consideră îndeobște cele două tratate (Tratul constituțional, respectiv Tratatul de la Lisabona) a fi cvasi-identice, Agustín José Menéndez dezvoltă o analiză complexă pentru a demonstra natura lor fundamental diferită (idem, *Governance and Constitutionalism in the European Order*, în Patrick J Birkinshaw, Mike Varney (ed.), *The European Union Legal Order after Lisbon*, Kluwer Law International, 2010, 65-90.

Secțiunea 2. Ordinea juridică a Uniunii Europene

1. Definirea *acquis*-ului. Acquis-ul Uniunii Europene - totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea instituțiilor UE, acțiunile și politicile Uniunii Europene, care constau în:⁴⁷

- Tratatul de la Lisabona (TUE, TFUE, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, protocoale, declarații);
- legislația adoptată de către instituțiile UE pentru punerea în practică a prevederilor tratatelor (regulament, directive, decizii, opinii și recomandări);
- jurisprudența CJUE;
- acordurile internaționale la care UE este parte.

2. Subsidiaritatea⁴⁸ este definită în Tratatul privind Uniunea Europeană arătându-se că acțiunea UE se realizează în limitele competențelor care i-au fost conferite și ale obiectivelor atribuite prin tratate.

„În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.

Instituțiile Uniunii aplică principiul subsidiarității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Parlamentele naționale asigură respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută în respectivul protocol.”. (articolul 5 TUE).

Prin Protocolul nr 2 privind *aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității*, s-a instituit (din 1997, când a fost introdus acest protocol) *Fiecare instituție asigură în permanență respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității definite la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană (articolul 1 din Protocol).*

Concluziile Consiliului European de la Edinburgh (1992) a fundamentat și a instituit principiul subsidiarității, care va fi dezvoltat în anii următori, poate și ca urmare a „avalanșei” normative (în special directive) a Comisiei Delors.

⁴⁷ Nils Jansen, Reinhard Zimmermann, *Restating the Acquis Communautaire? A Critical Examination of the 'Principles of the Existing EC Contract Law'*, The Modern Law Review, Vol. 71, Iss. 4, p. 505–534. Loïc Azoulay, *The Acquis of the European Union and International Organisations*, European Law Journal, Vol. 11, Iss. 2, 2005.

⁴⁸ Simona Constantin, *Reconsiderarea subsidiarității și echilibrul puterilor în UE în lumina Tratatului de la Lisabona și dincolo de acesta*, RRDC, nr. 3/2010, p. 134-155.

Curtea de Justiție a consacrat posibilitatea controlului judecătoresc în privința principiului subsidiarității în cauza *Regatul Unit / Consiliul*.⁴⁹

Secțiunea 3. Natura juridică a Uniunii Europene

Precizări prealabile. Natura juridică a Uniunii Europene este un subiect care se referă la tipul de organizare: organizație internațională (existând diferite tipuri de organizații internaționale), stat federal (sau al regiunilor) etc. Tratatul de Lisabona nu oferă un răspuns precis în acest sens. Importanța caracterizării UE derivă din consecințele pe care le pot avea interpretările pe care instituțiile le pot da pentru realizarea politicilor UE – cu sau fără state – în special în interpretările teleologice ale Curții de Justiție a Uniunii Europene.

UE – organizație. Cu toate acestea, în anumite materii Uniunea Europeană are competențe extinse (concurența și comerț internațional, de exemplu, iar după TL și în materia investițiilor străine directe⁵⁰), în timp ce în alte domenii rolul statelor membre este încă foarte importante (domeniile reglementate de pilonii Uniunii Europene înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona) clasificată drept o organizație internațională cu scopul coordonării politicilor naționale în domeniile afacerilor externe, securității, afacerilor interne și justiției⁵¹.

UE – stat (fедераție de state). Uniunea Europeană nu este un stat pentru că nu pot fi luate măsuri cu caracter supranațional fără ca guvernele statelor membre să nu le fi aprobat, fie și implicit, prin ratificarea sau aderarea la tratate.⁵² Există similitudini între Comisia Europeană și organizarea ministerelor dintr-un stat.⁵³

⁴⁹ Cauza C-84/94, *Regatul Unit / Consiliul*, hotărârea din 12 noiembrie 1996, ECR 1996, p. I-5755.

⁵⁰ Towards a comprehensive European international investment policy, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 7.7.2010, COM(2010)343 final; Direction Générale des Politiques Externes, Département Thématique, **Stephen Woolcock**, *Approche Européenne de la politique en matière d'investissement international après le Traité de Lisbonne*, 2010

<http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/10/EST33283.pdf> [ultima consultare 1 decembrie 2011]; **Nikos Lavranos**, *New Developments in the Interaction between International Investment Law and EU Law*, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 9, 2010, p. 409-441.

⁵¹ **Asteris Pliakos**, *La nature juridique de l'Union européenne*, RTDE 1993, 185 (211); **Marek Hlavac**, *Less than a State, More than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union* (December 2, 2010). Disponibil la adresa web: <http://ssrn.com/abstract=1719308> și bibliografia citată.

⁵² **Werner Schroeder**, *European Union and European Communities*, Jean Monnet Working Paper, 9/2003.

⁵³ **M. Hlavac**, *op. cit.*, p. 5-6.

Jurisprudența istorică:

Cauza 26/62, hotărârea din 5 februarie 1963, Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen, ECR 1963 p. 1.

„Întrucât obiectivul Tratatului CEE, care este instituirea unei piețe comune, a cărei funcționare este de interes direct pentru justițiabilii din Comunitate, implică faptul că acest tratat este mai mult decât un acord, care dă naștere doar unor obligații reciproce între statele contractante;

întrucât această concepție este confirmată de preambulul tratatului care nu menționează numai guvernele, ci și popoarele, precum și, în mod concret, de înființarea de instituții dotate cu drepturi suverane, a caror exercitare afectează atât statele membre, cât și cetățenii acestora;

întrucât trebuie remarcat, de asemenea, că resortisanții statelor care fac parte din Comunitate sunt chemați să colaboreze, prin intermediul Parlamentului European și al Comitetului Economic și Social, pentru buna funcționare a acestei Comunități”

Notă: chiar de la începuturile construcției europene, ordinea juridică instituită prin tratate a inclus ca subiect de drept, alături de statele membre și particularii.

Cauza 6/64, Costa / E.N.E.L., hotărârea din 15 iulie 1964, ECR 1964 p. 585.

„Spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care este obligatorie pentru instanțele acestora.

Prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domeniul restrâns, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele.

Această integrare a dispozițiilor care provin din izvoare comunitare în dreptul fiecărei țări membre, precum și, într-un sens mai general, litera și spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să îi fie opozabilă.

Forța executivă a dreptului comunitar nu poate, într-adevăr, varia de la un stat la altul în funcție de legile interne ulterioare fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului menționate la articolul 5 alineatul (2) și nici nu poate da naștere unei discriminări interzise prin articolul 7.

Supremația dreptului comunitar este confirmată prin articolul 189 conform căruia regulamentele au caracter „obligatoriu” și sunt „direct aplicabile în toate statele membre”.

Obligațiile asumate în temeiul Tratatului de instituire a Comunității nu ar fi necondiționale, ci doar eventuale, în cazul în care acestea ar putea fi puse în discuție prin actele legislative viitoare ale semnatarilor.

Atunci când statelor le este recunoscut dreptul de a acționa unilateral, acest fapt are ca temei o clauză specială precisă.

Această dispoziție, care nu este însoțită de nicio rezervă, ar fi lipsită de valoare în cazul în care un stat ar putea să îi anuleze efectele unilateral, printr-un act legislativ opozabil textelor comunitare

Rezultă din ansamblul acestor elemente că, întrucât provine dintr-un izvor autonom, dreptului născut din tratat nu i s-ar putea opune, așadar, în considerarea naturii sale specifice originale, pe cale judiciară, un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi pus în discuție fundamentul juridic al Comunității înseși.

Transferul operat de către state, din ordinea lor juridică internă în beneficiul ordinii juridice comunitare, al drepturilor și obligațiilor corespunzătoare dispozițiilor din tratat are drept consecință o limitare definitivă a drepturilor lor suverane în raport cu care nu poate avea întâietate un act unilateral ulterior incompatibil cu noțiunea de Comunitate”.

Cauza 294/83, hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts / Parlamentul, ECR 1986 p. 1339.

„Trebuie subliniat în primul rând că, în această privință, Comunitatea Economică Europeană este o comunitate bazată pe ordinea de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu cartă constituțională fundamentală, reprezentată de tratat. Persoanele fizice și juridice sunt astfel protejate împotriva situației în care li s-ar aplica acte cu aplicabilitate generală pe care nu pot să le atace direct în fața Curții, date fiind condițiile speciale de admisibilitate prevăzute la articolul 173 al doilea paragraf din tratat. Atunci când instituțiile comunitare sunt responsabile cu punerea în aplicare în plan administrativ a acestor acte, persoanele fizice și juridice pot să introducă la Curte o acțiune directă împotriva actelor de aplicare care le sunt adresate sau care le privesc în mod direct și individual, invocând în sprijinul acțiunii lor nelegalitatea actului general de bază. Atunci când această punere în aplicare revine autorităților naționale, aceste persoane pot să susțină în fața instanțelor naționale nevaliditatea actelor cu aplicabilitate generală și să le determine pe acestea să se adreseze Curții de Justiție pe calea întrebărilor preliminare”.

(pct. 23)

Cauzele conexe C-6/90 și C-9/90, Francovich și Bonifaci / Italia, hotărârea din 19 noiembrie 1991, ECR 1991 p. I-5357.

31. Tratatul CEE a creat o ordine juridică proprie, care este integrată în sistemele juridice ale statelor membre și care este obligatorie pentru instanțele acestora. Subiectele acestei ordini juridice sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora. Dreptul comunitar nu creează numai obligații în sarcina particularilor, ci este destinat de asemenea să confere drepturi care intră în patrimoniul lor juridic. Aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când sunt acordate explicit prin tratat, ci și ca urmare a unor obligații pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare (a se vedea Hotărârea din 5 februarie 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec., p. 3, și Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa, 6/64, Rec., p. 1141).

Cauza C-402/05 P și C-415/05 P, hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation / Consiliul și Comisia, Rec. 2008. p. I-6351.

„În această privință, trebuie amintit că Comunitatea este o comunitate de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu cartă constituțională fundamentală, reprezentată de Tratatul CE, și că acesta a stabilit un sistem complet de căi de atac și de proceduri, menit să încredințeze Curții controlul legalității actelor adoptate de instituții⁵⁴. (pct. 81)

De asemenea, trebuie amintit că un acord internațional nu poate să aducă atingere ordinii competențelor stabilite prin tratate și, prin urmare, autonomiei sistemului juridic comunitar a cărei respectare o asigură Curtea în temeiul competenței exclusive cu care este investită prin articolul 220 CE, competență pe care Curtea, de altfel, a considerat-o deja ca făcând parte din înseși fundamentele Comunității⁵⁵. (pct. 282)

În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, drepturile fundamentale sunt parte integrantă a principiilor generale de drept a căror respectare este asigurată de către Curte. În acest scop, Curtea se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre, precum și din indicațiile oferite de instrumentele internaționale privind protecția drepturilor omului la care statele

⁵⁴ Cauza 294/83, *Verzii/Parlamentul European*, hotărârea din 23 aprilie 1986, Rec., p. 1339, pct. 23.

⁵⁵ A se vedea în acest sens Avizul 1/91 din 14 decembrie 1991, Rec., p. I-6079, pct. 35 și 71, și Hotărârea din 30 mai 2006, *Comisia/Irlanda*, C-459/03, Rec., p. I-4635, pct. 123 și jurisprudența citată.

membre au colaborat sau au aderat. În această privință, CEDO are o semnificație particulară⁵⁶. (pct. 283)

Secțiunea 4. Cetățenia europeană

Cetățenia europeană a fost introdusă prin Tratatul privind Uniunea Europeană (Maastricht, 1992) și nu a fost definită clar; conceptualizarea s-a realizat prin jurisprudența CJUE⁵⁷. În prezent, articolul 9 TUE (modificat prin TL) prevede: „În toate activitățile sale, Uniunea respectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.”

Cetățenia nu acordă drepturi politice în prezent, deși preambulul Tratatului privind Uniunea Europeană se referă la o „cetățenie comună”. În prezent conținutul cetățeniei europene este reglementat de articolele 18-25 TFUE („*Nediscriminarea și cetățenia europeană*”), libera circulație,⁵⁸ drepturi electorale (de a alege și de a fi ales), alături de dreptul la petiționare, precum și, mai nou, de inițiativa cetățenească⁵⁹.

Jurisprudența

Cauza C-184/99, *Grzelczyk*, hotărârea din 20 septembrie 2001, ECR, 2001, I-06193.

„31. În fapt, statutul de cetățean al Uniunii este destinat să fie statutul fundamental al resortisanților statelor membre care permite celor aflați printre

⁵⁶ A se vedea în special Hotărârea din 26 iunie 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții*, C-305/05, Rep., p. I-5305, pct. 29 și jurisprudența citată.

⁵⁷ **Ferdinand Wollenschläger**, *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration*, *European Law Journal*, vol. 17, nr. 1/2011, p. 1-34.

⁵⁸ Din punct de vedere legislative, cel mai important instrument în vigoare este Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE

⁵⁹ Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească, JO. L 65/1 din 13 martie 2011.

aceștia din urmă care se află în aceeași situație să obțină, indiferent de cetățenia lor și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute expres în această privință, același tratament juridic.

32. Aceste situații includ în special pe acelea care se referă la exercitarea libertăților fundamentale garantate prin tratat și acelea care se referă la exercitarea libertății de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre astfel cum este aceasta conferită prin articolul 8a din tratat (a se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 1998, Bickel și Franz, C-274/96, Rec. p. I-7637, pct. 15 și 16).”

Cauza C-135/08, *Rottmann*, hotărârea din 2 martie 2010, nepublicată încă în Rep.

- „60 Prin intermediul părții a doua a celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă, atunci când un cetățean al Uniunii care se află într-o situație precum cea a reclamantului din acțiunea principală se confruntă cu o decizie de retragere a naturalizării ce riscă să se concretizeze în pierderea statutului său de cetățean al Uniunii, dreptul Uniunii, și în special articolul 17 CE, trebuie interpretat în sensul că statul membru a cărui cetățenie o avea la origine are obligația să interpreteze reglementarea sa națională astfel încât să evite această pierdere, permițându-i astfel să redobândească această cetățenie.
- 61 În speță, trebuie arătat că retragerea naturalizării dobândite în Germania de reclamantul din acțiunea principală nu a devenit definitivă și că nicio decizie cu privire la statutul său nu a fost luată de statul membru a cărui cetățenie o avea la origine, și anume Republica Austria.
- 62 În cadrul prezentei trimiteri preliminare, trebuie amintit că principiile care decurg din prezenta hotărâre în ceea ce privește competența statelor membre în materie de cetățenie, precum și obligația acestora de a exercita această competență cu respectarea dreptului Uniunii se aplică atât statului membru de naturalizare, cât și statului membru de origine.
- 63 Totuși, Curtea nu poate să se pronunțe asupra problemei dacă dreptul Uniunii se opune unei decizii care nu a fost încă adoptată. Astfel cum a arătat guvernul austriac în cursul ședinței, va reveni probabil autorităților austriece să adopte o decizie cu privire la problema dacă reclamantul din acțiunea principală redobândește cetățenia sa de origine și, eventual, instanțelor austriece, să aprecieze legalitatea acesteia, atunci când această decizie va fi luată, în lumina principiilor care decurg din prezenta hotărâre.”