

Dan VĂTĂMAN

**DREPT INSTITUȚIONAL
AL UNIUNII EUROPENE**

Ediție revăzută

Universul Juridic
București
-2011-

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2011, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
VĂTĂMAN, DAN

Drept instituțional al Uniunii Europene : curs
universitar / Dan Vătăman. – ed. rev. - București :

Universul Juridic, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-511-6

341.217(4)(075.8)

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

ABREVIERI

| | |
|----------|---|
| art. | - articolul |
| al. | - alineatul |
| AUE | - Actul Unic European |
| BCE | - Banca Centrală Europeană |
| BCN | - băncile centrale naționale |
| BERD | - Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare |
| BEI | - Banca Europeană de Investiții |
| CCMI | - Comisia consultativă pentru mutații industriale |
| CE | - Comunitatea europeană |
| CECA | - La Communauté européenne du charbon et de l'acier |
| CECO | - Comunitatea europeană a cărbunelui și oțelului |
| CEDS | - Comitetul european al drepturilor sociale |
| CEE | - Comunitatea economică europeană |
| CEEA | - Comunitatea europeană a energiei atomice |
| CEPOL | - European Police College |
| CES | - Comitetul economic și social |
| CIG | - Conferință interguvernamentală |
| CJCE | - Curtea de Justiție a Comunității Europene |
| COREPER | - Comitetul Reprezentanților Permanenți |
| CR | - Comitetul Regiunilor |
| CSCE | - Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa |
| CVC | - Codul Vamal Comunitar |
| DAE | - Departamentul pentru Afaceri Europene |
| e.n. | - era noastră |
| EMCDDA | - European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction / Centrul European de Monitorizare a Drogurilor și a Dependenței de Droguri |
| EUROJUST | - The European Union's Judicial Cooperation Unit |
| EUROPOL | - European Police Office |
| FDP | - Fondul de Dezvoltare a Proiectelor |
| FEOGA | - Fondul de Orientare și de Garanție Agricolă |
| FEP | - Fondul European pentru Pescuit |
| FMI | - Fondului Monetar Internațional |
| GATT | - General Agreement on Tariffs and Trade / Acordul General asupra Tarifelor Vamale și Comerț |
| GNSS | - Global Navigation Satellite Systems / Sistemului Global de Navigație prin Satelit |
| IFAC | - International Federation of Accountants / Federația Internațională a Contabililor |
| INTOSAI | - International Organisation of Supreme Audit Institutions / Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit |
| î.e.n. | - înaintea erei noastre |
| JAI | - Justiție și Afaceri Interne |
| JOCE | - Jurnalul Oficial al Comunităților europene |
| LPS | - Libertatea de a presta servicii |
| LS | - Libertatea de stabilire |

| | |
|-------------|---|
| MDC | - Mecanismul de dezvoltare a capacităților |
| MNE | - Măsuri Naționale de Execuție |
| NC | - Nomenclatorul combinat |
| OLAF | - Oficiul European de Luptă Antifraudă |
| OMC | - Organizația mondială a Comerțului |
| op. cit. | - opera citată |
| p. | - pagina |
| PAC | - Politica agricolă comună |
| PAEC | - Planul de acțiune european privind capacitățile |
| par. | - paragraful |
| PCC | - Politica comercială comună |
| PCI | - Programul-cadru pentru competitivitate și inovare 2007-2013 |
| PCP | - Politica comună de pescuit |
| PCT | - Politica comună de transporturi |
| pct. | - punctul |
| PE | - Parlamentul European |
| PESA | - Politica Europeană de Securitate și Apărare |
| PESC | - Politica externă și de securitate comună |
| PIB | - Produsul Intern Brut |
| pp. | - paginile |
| PSC | - Pactul de stabilitate și creștere |
| Rec. | - Recomandarea |
| SEBC | - Sistemul European al Băncilor Centrale |
| SEE | - Spațiul Economic European |
| SEN | - Sistemul Electronic de Notificare |
| SME | - Sistemul Monetar European |
| TAm | - Tratatul de la Amsterdam |
| T CECA/CECO | - Tratatul constituind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului |
| TCE | - Tratatul constituind Comunitatea Europeană |
| TCEE | - Tratatul constituind Comunitatea Economică Europeană |
| TCEEA | - Tratatul constituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice |
| TFUE | - Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| TL | - Tratatul de la Lisabona |
| TUE | - Tratatul privind Uniunea Europeană |
| TVC | - Tarifal Vamal Comun |
| UE | - Uniunea Europeană |
| UEM | - Uniunea Economică și Monetară |
| UEO | - Uniunea Europei Occidentale |
| vol. | - volumul |

CAPITOLUL 1

ELEMENTE DEFINITORII ALE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE

1.1. Delimitări conceptuale

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană are personalitate juridică și a preluat competențele conferite anterior Comunității Europene. Prin urmare, dreptul comunitar a devenit dreptul Uniunii Europene și include, de asemenea, toate dispozițiile adoptate în trecut în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), în versiunea anterioară Tratatului de la Lisabona. Astfel, expresia „drept comunitar” va fi utilizată atunci când se face referire la dreptul Uniunii din perioada anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

1.2. Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale dreptului Uniunii Europene

Dreptul Uniunii Europene aparține, din punct de vedere formal, dreptului internațional public deoarece este întemeiat pe tratate încheiate între state suverane prin care acestea au determinat drepturile și obligațiile lor reciproce și au stabilit norme de conduită pe care s-au obligat să le respecte. Prin urmare, dreptul Uniunii a luat naștere prin acordul de voință al statelor membre, care au acceptat să renunțe la o parte din suveranitatea¹ lor și să se supună deciziilor adoptate de instituțiile supranaționale create de ele.

Spre deosebire de ordinea juridică internațională care se întemeiază pe ideea de cooperare și colaborare fără a aduce în nici un fel atingere atribuțiilor specifice suveranității de stat, dreptul Uniunii este un drept comun statelor membre și, conform unei interpretări a CJCE, acesta constituie „o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre”².

Astfel, cunoașterea specificului dreptului Uniunii presupune o analiză din punct de vedere al conținutului, al raporturilor cu ordinea juridică internă a statelor membre și a poziției sale în raport cu ordinea juridică internațională.

În ceea ce privește conținutul dreptului Uniunii, acesta are caracter de *ordine juridică*, adică reprezintă un ansamblu organizat și structurat de norme juridice având propriile sale izvoare, dotat cu organe și proceduri apte să le emită, să le interpreteze, precum și să constate și să sancționeze eventualele încălcări.

Raportat la ordinea juridică internă a statelor membre, dreptul Uniunii este o ordine juridică autonomă și originală care presupune următoarele aspecte: autonomia izvoarelor, autonomia noțiunilor de drept comunitar care nu depind de calificările recunoscute prin

¹ Conform dreptului internațional, suveranitatea determină limitele în care statul își stabilește propriile prerogative și priorități constituționale. Principiul egalității suverane a statelor este consacrat în art. 2 din Carta O.N.U.

² CJCE 15.07.1964 M.Flamínio Costa c/ENEL, cauza 6/64 - Cauza Costa are o importanță deosebită pentru dreptul comunitar, deoarece a consacrat existența unui principiu esențial în ceea ce privește raportul drept comunitar – dreptul intern al statelor membre. Practic, CJCE a afirmat faptul că în conflictul care apare între o normă comunitară și o normă națională contrară, întotdeauna prima dintre ele va avea prioritate, deci o forță juridică superioară.

dreptul național, autonomia normelor comunitare care nu pot fi lipsite de eficacitate prin reguli de drept intern al statelor membre. Totodată, deși autonom în raport cu dreptul intern al statelor membre, dreptul Uniunii este o ordine juridică integrată în sistemul juridic al statelor membre, specific concretizat prin faptul că instanțele naționale trebuie să aplice normele dreptului Uniunii identic în spațiu și timp fără a contrazice unitatea și uniformitatea acestora.¹

Raportat la ordinea juridică internațională, specificul dreptului Uniunii constă în faptul că a luat naștere în urma tratatelor încheiate de statele membre și dintr-o multitudine de alte acte normative care au fost emise de instituțiile și organele Uniunii pe baza și în aplicarea tratatelor. De asemenea, o altă trăsătură caracteristică a dreptului Uniunii constă în faptul că legislația Uniunii Europene se aplică la nivelul statelor membre în mod direct, motiv pentru care se poate spune că ordinea juridică a Uniunii Europene implică raporturi de subordonare, principiul aplicabilității directe presupunând consecințe atât în ceea ce privește statele și autoritățile naționale, inclusiv instanțele de judecată, cât și în privința persoanelor².

Conform doctrinei, dreptul Uniunii cuprinde normele juridice incluse în tratatele institutive ale Comunităților Europene împreună cu convențiile și protocoalele anexate lor, tratatele modificatoare (inclusiv tratatele privind aderarea de noi state), precum și regulile conținute în actele adoptate de instituțiile Uniunii de-a lungul timpului.

Pe lângă acestea, dreptul Uniunii mai include și acele reguli nescrise aplicabile în ordinea juridică a Uniunii Europene, ca de exemplu: principiile generale de drept comune sistemelor de drept ale statelor membre; jurisprudența CJUE, regulile reieșite din angajamentele externe ale Uniunii Europene sau normele complementare care izvorăsc din actele convenționale încheiate de statele membre în aplicarea tratatelor.

În doctrina de specialitate s-au formulat mai multe criterii de clasificare a normelor juridice comunitare, criteriul forței juridice având cea mai largă susținere. Astfel, în funcție de izvoarele sale, dreptul Uniunii se împarte în:

- drept primar sau originar (creat de tratatele institutive și cele modificatoare, inclusiv protocoalele și declarațiile anexate lor, precum și tratatele de aderare a noilor membri);
- drept derivat sau secundar (rezultat din activitatea instituțiilor Uniunii în aplicarea tratatelor).

De asemenea, în funcție de conținutul său, dreptul Uniunii se divide în:

- drept instituțional;
- drept material.

Regulile de drept instituțional reglementează în principal aspecte ca: domeniul de aplicare a tratatelor, revizuirea lor și aderarea de noi state; personalitatea juridică a Uniunii Europene; organizarea instituțiilor Uniunii, funcțiunile și atribuțiile lor și relațiile dintre ele.

Regulile de drept material se referă în special la exercitarea atribuțiilor organelor de elaborare a politicilor naționale și administrative prin intermediul interdicțiilor comunitare în scopul aplicării dreptului Uniunii, fie printr-o acțiune (de abrogare, modificare sau adoptare a legislației Uniunii), fie printr-o inacțiune (neluarea unor măsuri).

Totodată, ele privesc stabilirea unor norme de conduită pentru persoanele care intră în sfera de influență a dreptului Uniunii³.

¹ Octavian Manolache, *Tratat de drept comunitar*, București, Editura C.H. Beck, 2006, p. 67.

² *Idem*, p. 75.

³ Octavian Manolache, *op. cit.*, p. 65.

În concluzie, având în vedere cele arătate mai sus, dreptul Uniunii poate fi definit ca acela ordine juridică cu caracter autonom, unitar și original, integrată în sistemul juridic al statelor membre, care grupează totalitatea normelor cuprinse în tratatele comunitare și în actele adoptate pe baza și în aplicarea acestora, emise după o procedură specifică, de instituții proprii, cu ajutorul cărora se realizează procesul de integrare¹.

1.3. Izvoarele dreptului Uniunii

În literatura de specialitate s-a acordat o mare importanță definirii și clasificării izvoarelor dreptului Uniunii Europene. Drept urmare, izvoarele dreptului Uniunii sunt definite ca modalități specifice prin care regulile de conduită considerate necesare în structurile europene devin norme de drept prin acordul de voință al statelor membre.²

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit o ordonare logică a sistemului izvoarelor dreptului Uniunii în funcție de originea sau baza juridică ce a permis adoptarea lor și relațiile dintre ele.

Astfel, întâlnim următoarea clasificare:

- izvoare primare (reprezentate de tratatele institutive și cele modificatoare însoțite de anexele lor, precum și actele de adeziune aferente lărgirii Uniunii Europene);
- izvoare derivate sau secundare (reprezentate de regulamente, directive, decizii, recomandări și avize);
- normele de drept care provin din angajamentele externe ale Uniunii Europene (acorduri cu statele terțe sau organizații internaționale, precum și unele tratate încheiate de statele membre cu statele terțe);
- izvoare complementare (regulamentele de ordine internă emise de instituțiile comunitare; unele acordurile sau declarațiile interinstituționale);
- izvoare nescrise (princiipiile generale de drept, jurisprudența Curții de Justiție).

1.3.1. Izvoarele primare ale dreptului Uniunii

Dreptul primar al Uniunii Europene include ansamblul normelor juridice conținute în tratatele institutive ale celor trei Comunități Europene (TCECO³, TCEE și TCEEA), însoțite de numeroase anexe și protocoale⁴, precum și actele de aderare a noi membri și alte tratate comunitare care au modificat prevederile tratatelor institutive (Tratatul de fuziune de la Bruxelles, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa, Tratatul de la Lisabona).

Tratatele comunitare au o structură aproape identică, care se bazează pe patru categorii de clauze:

¹ Felician Cotea, *Drept comunitar european*, București, Editura Wolters Kluwer, 2009, p. 413.

² Dumitru Mazilu, *Integrare europeană*, București, Editura Lumina Lex, 2006, p. 69.

³ În prezent Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) nu mai este în vigoare, acesta expirând la 23 iulie 2002.

⁴ Tratatul comunitare sunt însoțite de numeroase instrumente juridice anexe, care conform art. 311TCE, art. 84 TCECO și art. 207 TCEEA, fac parte integrantă din acestea și au aceiași putere juridică. Acest fapt a fost reconfirmat și în art. 51 din Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată în urma adoptării Tratatului de la Lisabona), unde se arată că protocoalele și anexele la tratate fac parte integrantă din acestea.

- preambulul și dispozițiile preliminare (care conțin motivația creării fiecărei Comunități Europene și obiectivele socio-economice a fiecărui tratat în parte, fiind enumerate acțiunile ce trebuie întreprinse pentru îndeplinirea scopurilor propuse);

- dispoziții instituționale (care creează sistemul instituțional comunitar și determină organizarea, funcționarea și competențele instituțiilor comunitare);

- dispoziții materiale (care constituie cea mai mare parte a dispozițiilor tratatelor, acestea definind regimul economic și social – sau economic și tehnic în cazul TCEEA – specific fiecărui tratat în parte);

- dispoziții finale (care menționează, în fiecare tratat institutiv, modalitățile de angajare a părților contractante, momentul intrării în vigoare al tratatelor, precum și revizuirea acestora).

În sistemul izvoarelor dreptului Uniunii, tratatele institutive au un loc prioritar, acestea impunându-se tuturor subiectelor de drept comunitar și prevalând asupra actelor de drept comunitar derivat.

Importanța deosebită a acestora se reflectă și din reglementarea minuțioasă a procedurilor de revizuire și intrare în vigoare. Astfel, în ceea ce privește revizuirea tratatelor, potrivit art. 48 TUE (versiunea consolidată în urma adoptării Tratatului de la Lisabona), tratatele pot fi modificate în conformitate cu o procedură de revizuire ordinară, putând fi modificate, totodată, în conformitate cu unele proceduri de revizuire simplificate. Procedura de revizuire ordinară presupune transmiterea proiectelor de revizuire a tratatelor¹ de către guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisie către Consiliu, care le transmite, la rândul său, Consiliului European și le notifică parlamentelor naționale. În cazul în care Consiliul European, după consultarea Parlamentului European și a Comisiei, adoptă cu majoritate simplă o decizie favorabilă examinării modificărilor propuse, președintele Consiliului European convoacă o Convenție compusă din reprezentanți ai parlamentelor naționale, ai șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre, ai Parlamentului European și ai Comisiei, care are rolul de a analiza proiectele de revizuire și de a adopta prin consens o recomandare adresată Conferinței reprezentanților guvernelor statelor membre în vederea adoptării de comun acord a modificărilor care trebuie aduse tratatelor. Modificările intră în vigoare după ce au fost ratificate de toate statele membre în conformitate cu normele lor constituționale.

În cazul procedurilor de revizuire simplificate, guvernul oricărui stat membru, Parlamentul European sau Comisia pot prezenta Consiliului European proiecte de revizuire, integrală sau parțială, a dispozițiilor părții a treia din TFUE, privind politicile și acțiunile interne ale Uniunii. Consiliul European poate adopta o decizie de modificare, integrală sau parțială, a acestor dispoziții, hotărând în unanimitate, după consultarea Parlamentului European și a Comisiei, precum și a Băncii Centrale Europene, în cazul unor modificări instituționale în domeniul monetar. Această decizie intră în vigoare numai după aprobarea de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituționale.

După cum se observă, intrarea în vigoare a tratatelor nu are loc imediat după semnarea lor de către reprezentanții statelor membre, ci după ce au fost ratificate de către părțile contractante în conformitate cu normele lor constituționale și cu condiția ca toate instru-

¹ Aceste proiecte pot viza, printre altele, fie extinderea, fie reducerea competențelor atribuite Uniunii în cadrul tratatelor.

mentele de ratificare să fi fost depuse sau, în caz contrar, în prima zi a lunii care urmează depunerii instrumentului de ratificare de către statul semnatar care îndeplinește ultimul această formalitate¹.

1.3.2. Izvoarele derivate ale dreptului Uniunii

Această categorie a izvoarelor dreptului Uniunii Europene este formată din ansamblul actelor emise de instituțiile Uniunii, în virtutea competențelor care le-au fost conferite și în aplicarea dispozițiilor din tratate. Astfel, deși aceste acte au o poziție de subordonare ierarhică față de tratatele pe care le aplică, este de preferat folosirea termenului de „izvoare derivate” decât cel de „izvoare secundare” deoarece în această categorie sunt incluse instrumente care, departe de a fi secundare, dau formă și substanță anumitor politici ale Uniunii.

Nomenclatura și definițiile legale ale diferitelor categorii de acte comunitare au fost cuprinse inițial în cele trei tratate institutive. Astfel, la art. 189 TCEE, art. 161 TCEEA și art. 14 TCECO au fost înscrise prevederi similare referitoare la principalele categorii de acte ale instituțiilor comunitare, articolele menționate cuprinzând și o prezentare cu caracter sistematic a efectelor juridice specifice fiecărei categorii de acte.

Având în vedere evoluția construcției europene, în special după adoptarea Tratatului de la Lisabona conform căruia Uniunea Europeană s-a substituit Comunității Europene și i-a succedat acesteia, analiza izvoarelor derivate ale dreptului Uniunii va avea la bază prevederile art. 288 TFUE (fostul art 249 TCE) potrivit căruia, pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize.

1.3.2.1. Regulamentul

Conform art. 288 TFUE, regulamentul are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și este direct aplicabil în orice stat membru. De aici rezultă că regulamentul are următoarele trei caracteristici:

- aplicabilitate generală (conține prevederi generale și impersonale, adresându-se unei categorii abstracte de persoane, fiind un act normativ prin definiție);
- caracter obligatoriu în toate dispozițiile sale, neputând fi aplicat într-o manieră incompletă sau selectivă;
- aplicabilitate directă în toate statele membre (se adresează direct subiecților de drept intern, statele membre neputând adopta măsuri naționale care să modifice scopurile sau să adauge prevederilor sale, cu excepția cazurilor când însuși regulamentul prevede asta).

În conformitate cu art. 297 TFUE, regulamentele trebuie publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE), urmând a intra în vigoare la data prevăzută în textul lor sau, în cazul în care aceasta nu este indicată în mod expres, în a douăzecea zi de la publicare.

1.3.2.2. Directiva

Ca și regulamentul, directiva are forță obligatorie pentru statele membre, dar, în ceea ce privește rezultatul ce trebuie obținut, lasă instanțelor naționale competențele legate de forma și mijloacele utilizate în acest scop. Din definiția dată de art. 288 TFUE reiese că directiva are următoarele trei caracteristici:

¹ Articolul 54 TUE (versiunea consolidată în urma adoptării Tratatului de la Lisabona)

- are forță obligatorie în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins (deși nu stabilește forma și mijloacele necesare atingerii unui rezultat, directiva fixează anumite termene destinatarilor săi pentru atingerea rezultatelor urmărite, iar statele membre au obligația să comunice Comisiei măsurile luate în aplicarea directivei);

- statele membre sunt libere să aleagă forma și mijloacele necesare implementării unei directive (acestea trebuie alese într-o manieră care să asigure funcționarea efectivă a directivei, dispozițiile trebuind să fie aplicate „cu o forță constrângătoare incontestabilă, cu specificitatea, precizia și claritatea cerute pentru a fi satisfăcute exigențele securității juridice”);

- directiva are efect direct (chiar dacă nu este direct aplicabilă, din moment ce crează drepturi și obligații de care resortisanții statelor membre se pot prevala în fața instanțelor naționale, CJUE a recunoscut efectul direct al directivei între statele membre și resortisanții lor).

Potrivit art. 297 TFUE, actele fără caracter legislativ adoptate sub formă de directive, în cazul în care acestea din urmă nu indică destinatarii, se semnează de președintele instituției care le-a adoptat și se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Acestea intră în vigoare la data prevăzută de textul lor sau, în absența acesteia, în a douăzecea zi de la data publicării. Celelalte directive care se adresează unui destinatar se notifică destinatarilor lor și produc efecte prin această notificare.

1.3.2.3. Decizia

Deciziile nu cuprind reguli generale care să fie valabile *erga omnes*, ele fiind doar acte administrative individuale prin care este aplicat dreptul comunitar. Potrivit art. 288 TFUE, decizia este obligatorie în toate elementele sale, iar în cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia. De asemenea, conform art. 297 TFUE, deciziile care se adresează tuturor statelor membre, în cazul în care acestea nu indică destinatarii, se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și intră în vigoare la data prevăzută de textul lor sau, în absența acesteia, în a douăzecea zi de la data publicării. Deciziile care se adresează unui destinatar se notifică destinatarilor lor și produc efecte prin această notificare.

Din analiza dispozițiilor articolelor menționate mai sus se poate afirma că, în comparație cu directiva, decizia este obligatorie nu numai în ceea ce privește rezultatul ce trebuie atins, ea putând să prevadă chiar și mijloacele cu care se poate îndeplini rezultatul impus. Destinatarii unei decizii pot fi statele membre, instituțiile Uniunii sau persoanele particulare, adresanții fiind clar determinați, specificați sau identificabili.

Datorită caracterului lor obligatoriu, deciziile crează drepturi și obligații persoanelor cărora li se adresează, drept urmare putând fi invocate direct în fața instanțelor naționale, care trebuie să le considere ca elemente de drept comunitar.

1.3.2.4. Recomandările și avizele

În conformitate cu art. 288 TFUE, recomandările și avizele se disting față de actele examinate anterior prin faptul că nu sunt obligatorii. Acestea constituie un mijloc pentru instituțiile Uniunii de a-și exprima o opinie, de a da o informație sau de a anunța anumite texte cu caracter de constrângere.

Recomandările sunt folosite, de regulă, pentru a obține o anumită acțiune sau conduită din partea celor cărora le sunt adresate. Chiar dacă recomandările nu au forță juridică obligatorie și nu sunt susceptibile de a crea drepturi care pot fi invocate direct în fața instanțelor naționale, CJUE a stabilit că organele naționale de jurisdicție sunt obligate

să ia în considerare recomandările în scopul de a soluționa litigiile ce le sunt deduse, în special când ele clarifică interpretarea măsurilor naționale adoptate în scopul de a le implementa sau dacă ele sunt destinate să suplimenteze unele prevederi obligatorii¹.

În ceea ce privește avizele, acestea sunt folosite pentru a exprima un punct de vedere, având caracterul unor simple sfaturi și fiind solicitate atunci când o instituție dorește să adopte un act normativ, să ia o măsură sau să întreprindă o acțiune care are tangență cu activitatea altei instituții. Aceste avize nu trebuie confundate cu avizele cu caracter consultativ date de instituțiile sau organele Uniunii în cadrul unei proceduri de decizie.²

Avându-se în vedere faptul că recomandările și avizele sunt emise de instituțiile sau organele Uniunii în exercitarea competențelor cu care au fost învestite, acestea sunt considerate izvoare de drept comunitar, dar, potrivit art. 263 TFUE, nu intră sub incidența controlului Curții de Justiție a Uniunii Europene asupra legalității actelor legislative.

1.3.3. Normele de drept care provin din angajamentele externe ale Uniunii Europene

Conform art. 300 TCE, Comunitățile Europene puteau încheia acorduri internaționale cu state terțe sau cu organizații internaționale, acordurile încheiate fiind obligatorii pentru instituțiile comunitare și pentru statele membre. Această interpretare a fost confirmată de CJCE, care a subliniat că acordurile internaționale încheiate de CE, începând cu momentul intrării în vigoare, fac parte din ordinea juridică comunitară, drept urmare acestea pot fi supuse interpretării Curții.

Odată cu adoptarea Tratatului de la Lisabona, Uniunea Europeană s-a substituit Comunității Europene și i-a succedat acesteia. Astfel, conform art. 216 TFUE, Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, acestea fiind obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre.

Datorită faptului că angajamentele externe ale Uniunii Europene sunt luate în temeiul dispozițiilor din tratate și în conformitate cu o procedură care implică colaborarea mai multor instituții și organe ale Uniunii și, totodată, produc efecte juridice fiind obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre, sunt considerate izvoare ale dreptului Uniunii.

În ceea ce privește poziția pe care angajamentele externe ale Uniunii Europene o ocupă în ordinea juridică a Uniunii, acestea ocupă un loc inferior tratatelor institutive, dar superior dreptului derivat. Aceasta reiese din prevederile art. 218, al. (11) TFUE, unde se arată că un stat membru, Parlamentul European, Consiliul sau Comisia pot obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea unui acord preconizat cu dispozițiile tratatelor, iar în cazul în care acordul a făcut obiectul unui aviz negativ al Curții de Justiție, acesta poate intra în vigoare numai după modificarea lui sau revizuirea tratatelor.

1.3.4. Izvoarele nescrise ale dreptului Uniunii

În această categorie a izvoarelor dreptului Uniunii pot fi incluse principiile generale de drept și jurisprudența Curții de Justiție.

¹ Octavian Manolache, *op. cit.*, p. 189.

² Aici pot fi amintite avizele date de Parlamentul European, Comitetul Economic și Social sau Comitetul Regiunilor.

1.3.4.1. Principiile generale de drept

În procesul complex al elaborării și aplicării normelor dreptului Uniunii, principiile generale de drept au ocupat și continuă să ocupe un loc important. Deși majoritatea principiilor generale de drept nu și-au găsit încă o consacrare în ordinea juridică a Uniunii, în câteva cazuri tratatele fac trimitere la ele¹.

Deși în activitatea sa Curtea de Justiție apelează în mod liber la principiile de drept, exercițiul acestora este totuși condiționat de respectarea anumitor reguli:

- trimiterea la aceste principii se poate face doar în cazurile în care se constată existența unor lacune în dreptul Uniunii, în cazul existenței unor dispoziții în acest sens aplicarea acestora fiind obligatorie;

- în cazul în care în soluționarea unor cauze Curtea de Justiție trebuie să rețină și să aplice și principii generale de drept desprinse din ordinea juridică națională a statelor membre sau din ordinea juridică internațională, trimiterea la aceste principii se poate face numai în cazul în care acestea sunt compatibile cu principiile comunitare și cu specificul ordinii juridice consacrată în textele comunitare.²

În concluzie, principiile generale de drept capătă autoritate în cadrul dreptului Uniunii prin intermediul practicii jurisprudențiale, însă se bazează întotdeauna pe consacrarea lor într-un sistem juridic organizat fie la nivelul statelor membre (sistem unic), fie comun statelor membre sau rezultând din natura Uniunii Europene.

Printre principiile generale de drept reținute de Curtea de Justiție în practica sa pot fi amintite:

- principiul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- principiul respectării dreptului la apărare;
- principiul autorității de lucru judecat;
- principiul certitudinii juridice;
- principiul egalității;
- principiul proporționalității;
- principiul loialității.³

1.3.4.2. Jurisprudența Curții de Justiție

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene este un izvor important de drept întrucât în numeroase probleme Curtea de Justiție completează și interpretează dispozițiile tratatelor concomitent cu garantarea respectării lor. Calitatea de izvor de drept al Uniunii a fost recunoscută jurisprudenței Curții de Justiție în cuprinsul art. 136 TCEEA și art. 220 TCE, potrivit cărora misiunea Curții de Justiție este aceea de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor. De asemenea, potrivit art. 150 TCEEA și art. 267 TFUE, Curtea de Justiție este competentă să hotărască, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea tratatelor și la validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii.

¹ Potrivit art. 188 TCEEA și art. 340 TFUE, în materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor. De asemenea, prin derogare de la aceste dispoziții, Banca Centrală Europeană trebuie să repare, în conformitate cu principiile generale comune statelor membre, prejudiciile cauzate de aceasta sau de agenții săi în exercitarea funcțiilor lor.

² Felician Cotea, *op. cit.*, p. 463.

³ Pentru detalii a se vedea Octavian Manolache, *op. cit.*, pp. 24-45.

Sub acest aspect, competențele Curții de Justiție au fost de folos în interpretarea uniformă a dreptului Uniunii, mai ales că în numeroase cazuri tratatele sau legislația adoptată de instituțiile Uniunii conțineau formulări cu un înalt grad de generalitate sau chiar incomplete.

În mai multe cazuri Curtea de Justiție s-a referit la hotărârile sale anterioare, argumentându-și și susținându-și soluțiile pronunțate. De asemenea, în alte situații, potrivit circumstanțelor specifice fiecărei cauze, Curtea de Justiție a decis că nu este obligată de hotărârile adoptate în situații precedente și că tribunalele naționale sunt îndreptățite să ceară o nouă hotărâre preliminară dacă ele nu vor să urmeze o decizie dată asupra unei probleme asemănătoare într-o cauză anterioară, aceste tribunale având libertatea de a folosi hotărârile preliminare fără consultarea Curții, chiar dacă ele sunt tribunale de ultimă instanță și care sunt obligate în mod normal să ceară darea unei hotărâri preliminare asupra tuturor problemelor de drept comunitar.¹

1.4. Aplicabilitatea dreptului Uniunii în dreptul intern al statelor membre

Conform precizărilor Curții de Justiție a Uniunii Europene, dreptul Uniunii este distinct de sistemele de drept naționale, cu toate acestea el se impune statelor membre și resortisanților lor, fiind un drept intern al Uniunii Europene, care este integrat în ordinea juridică internă a fiecărui stat membru. Astfel, dreptul Uniunii are următoarele caracteristici: aplicabilitate imediată, aplicabilitate directă și aplicabilitate prioritară.

1.4.1. Aplicabilitatea imediată

În ceea ce privește relația dintre dreptul Uniunii și dreptul național al fiecărui stat membru, cel dintâi consacră principiul monismului², acesta derivând din însăși natura Comunităților Europene, adică din ansamblul sistemului tratatelor institutive. Consacrarea principiului supremației dreptului Uniunii nu se regăsește în niciunul dintre textele tratatelor, aceasta realizându-se în practica jurisdicțională a Curții de Justiție. Astfel, conform deciziei CJCE din 15 iulie 1964, în Cauza 6/64, Flaminio Costa vs. ENEL³, prin instituirea unei comunități de durată nedeterminată, investită cu atribuții proprii, cu personalitate și capacitate juridică proprie și mai ales cu puteri reale izvorâte dintr-o limitare a competenței sau dintr-un transfer de atribuții de la statele membre către CEE, statele au

¹ *Idem*, pp. 49-51.

² Teoria monistă pornește de la existența unei singure ordini juridice care cuprinde atât dreptul internațional cât și cel intern, într-un sistem unitar, pe baza unei ierarhii. Există teoria monistă care consacră primatul dreptului intern asupra dreptului internațional (școala de la Bonn - reprezentată de Erich Kaufman și Max Wenzel) și varianta monismului cu primatul dreptului internațional asupra dreptului intern, care pretinde că dreptul internațional se află pe un plan superior, dreptul intern fiindu-i subordonat (școala de la Viena - reprezentată de Alfred Verdross, Hans Kelsen, Josef Kunz).

³ ENEL (Ente Nazionale Energia Elettrica) a fost înființată de Guvernul Italiei prin Legea de naționalizare a industriei de electricitate din anul 1962. Costa a refuzat să plătească factura de electricitate, pe motivul că naționalizarea este contrară Constituției italiene și anumitor prevederi din Tratat. CJCE a trebuit să analizeze relația dintre normele relevante din TCEE și o lege italiană, ulterioară, de naționalizare a electricității, care conține dispoziții contrare dreptului comunitar. Soluția pe care a consacrat-o Curtea este în sensul că transferul de la statele membre din sistemul de drept intern către sistemul comunitar al drepturilor și obligațiilor aduce o limitare permanentă a drepturilor suverane, un act ulterior, unilateral din partea statului membru, incompatibil cu dreptul comunitar neputând prevala în raport cu un act comunitar.

limitat în domenii restrânse drepturile lor suverane, creând astfel un corp de norme juridice aplicabile lor și resortisanților lor. Astfel, prin intermediul acestei spețe se afirmă faptul că TCEE este parte integrantă a sistemului de drept al statelor membre și, în consecință, trebuie aplicat de instanțele acestora. Cu alte cuvinte, Curtea de Justiție afirmă faptul că, în conflictul care apare între o normă comunitară și o normă națională contrară, întotdeauna prima dintre ele va avea prioritate, deci o forță juridică superioară.

1.4.2. Aplicabilitatea directă

Aplicabilitatea directă sau efectul direct al dreptului Uniunii înseamnă că acesta conferă drepturi și impune obligații în mod direct nu doar instituțiilor, organelor, oficiilor, agenților Uniunii și statelor membre, ci persoanelor fizice și juridice, resortisanți ai acestora. Astfel, orice persoană fizică sau juridică are dreptul de a cere judecătorului național să-i aplice prevederile tratatelor și a actelor juridice ale Uniunii (regulamente, directive și decizii).

Actele juridice ale Uniunii nu au aceeași aplicabilitate și nici același efect direct, acestea având o intensitate diferită în funcție de categoria căreia îi aparțin. Astfel, pe baza soluțiilor diferite adoptate de CJUE, se poate afirma că unele acte legislative au o aplicabilitate directă, necondiționată și completă, unele un efect direct condiționat și complet, în timp ce altele au doar un efect condiționat și restrâns.

Actele care se bucură de un efect direct, necondiționat și complet sunt:

- regulamentele (dispozițiile art. 288 TFUE, care stabilește că regulamentul este direct aplicabil în toate statele membre, au permis CJUE să statueze că regulamentul, prin natura sa proprie și prin funcțiunea pe care o îndeplinește în sistemul surselor de drept al Uniunii, produce efecte imediate și este apt să confere particularilor drepturi pe care jurisdicțiile naționale sunt obligate să le protejeze);

- deciziile (conform art. 299 TFUE, deciziile adresate particularilor creează drepturi și obligații unor destinatari expres precizați și, în consecință, au o aplicabilitate directă, imediată și necondiționată în ordinea juridică internă a statului căruia îi aparține destinatarul, fiind chiar executorii dacă conțin o obligație pecuniară).

În categoria actelor care se bucură de un efect direct, condiționat și complet intră actele juridice ale Uniunii care pot fi invocate în orice litigiu, dar care, înainte de toate, trebuie să îndeplinească unele condiții în acest scop. Aici se includ tratatele institutive ale Comunităților Europene și tratatele internaționale.

În categoria actelor considerate ca având efect direct, condiționat și restrâns se includ directivele și deciziile adresate statelor membre. Potrivit jurisprudenței CJUE, în toate cazurile în când o directivă este corect aplicată, efectele sale îi ating pe particulari prin intermediul măsurilor de aplicare luate de statul respectiv.¹ Efectul direct al unei directive poate fi invocat în cazul în care statul membru nu a aplicat o directivă sau mai ales când dispozițiile acesteia au rămas neexecutate la expirarea termenului stabilit pentru punerea ei în aplicare.

În ceea ce privește deciziile, sunt valabile aceleași argumente ca și în cazul directivelor, exceptând faptul că ele nu presupun, în mod necesar, adoptarea unor reglementări pentru aplicarea lor, fie pentru faptul că ele nu sunt adresate statului, fie pentru că obligațiile pe care le impun nu sunt adresate particularilor.

¹ Hotărârea CJCE din 19 ianuarie 1982, în Cauza 8/81, Ursula Becker vs. Finanzamt Muenster-Innenstadt.

1.4.3. Aplicabilitatea prioritară

Deoarece tratatele institutive nu conțineau clauze expresive cu privire la prioritatea dreptului comunitar, Curtea de Justiție s-a preocupat să elucideze raportul care trebuia să existe între dreptul național și cel comunitar. Astfel, Curtea de Justiție a formulat așa-zisa teză „comunitară”, conform căreia raportul dintre dreptul național și cel comunitar trebuia analizat și soluționat doar prin normele dreptului comunitar. Astfel, Curtea a decis că dreptului creat prin tratat nu-i poate, pe motivul naturii sale specifice originale, să-i fie opus, din punct de vedere judiciar, un text intern, oricare ar fi el, fără a pierde caracterul său comunitar și fără ca să pună în discuție baza juridică a Comunității însăși. Totodată, Curtea a arătat că prioritatea normelor comunitare are ca efect „împiedicarea formării valabile de noi acte legislative naționale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu normele comunitare anterioare”.¹

Principiul priorității dreptului Uniunii se referă la toate sursele acestuia care, indiferent de categoria lor, au o forță juridică superioară dreptului intern al statelor membre. În virtutea priorității dreptului Uniunii, dispozițiile tratatelor și a actelor juridice ale Uniunii au ca efect, prin simpla lor intrare în vigoare, să facă inaplicabilă orice dispoziție contrară aparținând dreptului intern.

¹ Hotărârea CJCE din 9 martie 1978, în Cauza 106/77, Simmenthal vs. Ministero delle Finanze - Cauza în discuție vine în continuarea și în completarea speței Costa, aducând precizări suplimentare, mai ales cu privire la rolul judecătorului național. Acesta din urmă poate lăsa, la nevoie, neaplicată o normă națională pe care o constată contrară dreptului comunitar, fără a aștepta înlăturarea acesteia pe cale legislativă sau constituțională, fiind vorba despre o consecință a principiului aplicabilității prioritare consacrat prin intermediul speței Costa vs. ENEL.

CAPITOLUL 2

EVOLUȚIA CONSTRUCȚIEI COMUNITARE EUROPENE

2.1. Istoricul ideii de Europă unită

Ideea unei Europe unite este veche și are rădăcini adânci în istoria continentului european, aceasta luând contur sub forme diferite de-a lungul trecerii timpului. Conform istoricului francez Jean-Baptiste Duroselle, în decursul timpului au fost încercate patru tipuri de proiecte cu relevanță comunitară, respectiv: unitatea prin forță, unitatea după principiu, unitatea în diversitate și unitatea prin acord reciproc, acestea întrepătrundându-se pe alocuri¹.

Antichitatea greacă a creat primele forme de unitate și cooperare, în această perioadă luând naștere Liga de la Delos² și Liga din Peloponez³, ambele creații politice îmbrăcând forma unor confederații. După dispariția acestora, noua putere a Romei, bazându-se pe o politică de permanentă expansiune, a reușit să creeze cel mai vast și compact imperiu al antichității, una dintre cele mai unitare și durabile formațiuni statale din istoria omenirii⁴. Modelul roman avea să fie pentru multe secole o țintă în ceea ce privește refacerea, fie și parțială, a unității continentale europene, împlinită vremelnic de împărații Carol cel Mare⁵ sau Otto I.⁶

O altă formă de unitate continentală a fost cea creștină. Dacă odată cu Edictul de la Milano (313 e.n.) creștinismul a devenit o *religio licita* egală în drepturi cu celelalte culte din Imperiul Roman, prin Edictul de la Tesalonic (380 e.n.) acesta a devenit religie de stat obligatorie pentru toți supușii Imperiului. Astfel, creștinismul a realizat o sinteză a spiritualității europene care a evoluat sub semnul ideii de unitate, aceasta continuând să fie

¹ J.B. Duroselle, „The idea of european unity” in *European Integration*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1957.

² Liga de la Delos a fost o confederație a grecilor ionieni în frunte cu orașul-stat Atena și a luat ființă în anul 478 î.e.n. ca răspuns la pretențiile de dominație ale Spartei asupra cetăților grecești, dar și ca formă de înțelegere pentru respingerea unui eventual atac din partea Imperiului Persan.

³ Liga Peloponesiană a avut la bază un tratat de alianță între Sparta și Tegea prin care acest oraș se obliga să dea ajutor spartanilor în caz de război precum și împotriva răscoalelor iloților. La această alianță s-au alăturat mai târziu și alte orașe din zona centrală a Peloponezului, interesate să fie aliate cu Sparta, aceasta fiind cel mai puternic stat din punct de vedere militar.

⁴ Statul roman a cunoscut mai multe perioade de dezvoltare din punct de vedere al formelor sale de organizare. Mai întâi acesta a evoluat în perioada regalității (jumătatea sec. al VI î.e.n. - până în anul 509 î.e.n.), apoi în perioada republicii (509 î.e.n - 27 î.e.n), pentru ca în perioada monarhiei sau a imperiului să evolueze în două etape, respectiv: principatul (27 î.e.n. – 284 e.n.) și dominiul (284 e.n. – 565 e.n.).

⁵ Carol cel Mare (768-814 e.n.), în încercarea sa de a reînvia Imperiul Roman de Apus, a dus numeroase campanii de cucerire împotriva longobarzilor (773-774), saxonilor (772-804), maurilor (785-812) și a avarilor (791-797) în urma cărora a pus bazele unui imperiu care a cuprins între hotarele sale Galia, nordul și centrul Peninsulei Italice, nord-estul Peninsulei Iberice, precum și întinse ținuturi la est de Rhin, fapt pentru care mai este văzut uneori ca părintele fondator atât al Franței cât și al Germaniei.

⁶ Otto I sau Otto cel Mare (912-973 e.n.) a fost regele germanilor începând cu anul 936 și din anul 962 a devenit primul împărat al Sfântului Imperiu German după ce Papa Ioan al XII-lea l-a încoronat, la Roma

susținută și promovată chiar și după Marea Schismă¹ din anul 1054, biserica funcționând ca o primă structură paneuropeană.

În contextul afirmării statelor naționale s-a simțit nevoia unui liant mai puternic decât cel religios care să unească statele europene. Astfel, începând cu secolul al XVIII-lea a început să se contureze ideea formulării unor noi proiecte de asigurare a păcii și unității Europei prin reorganizarea ei radicală. Exemple în acest sens ar fi: „Proiectul pentru a face pacea permanentă în Europa”, din anul 1713, al Abatelui de Saint-Piere²; „Planul unei păci universale și eterne” al lui Jeremy Bentham³ sau ideea de „republică europeană” al lui J.J. Rousseau.⁴

Un alt proiect cunoscut este *Proiectul filozofic al păcii permanente (Zum ewigen Friede)* formulat în 1795 de către marele filosof Immanuel Kant (1724-1804), în care acesta a elaborat ideea unui pact internațional, menit să elimine războiul pentru totdeauna din viața popoarelor. Mijlocul preconizat în acest scop era ieșirea statelor din starea de ilegalitate (care reprezenta principala sursă a războaielor) și instituirea unui nou tip de societate internațională, a unui „stat al națiunilor”, de tip federativ, care să garanteze securitatea și protecția pentru toate țările, indiferent de mărimea lor. Această societate ar fi urmat să se realizeze în mod treptat, pornind de la un nucleu puternic, asigurat de un popor cu sistem de stat republican, extinzându-se apoi la nivel continental și, în final, la întreaga lume. Până la materializarea acestui ideal federal se dorea încheierea unei alianțe de tip confederativ între state, care să garanteze excluderea războaielor și a abuzurilor de orice tip. Chiar dacă proiectul nu includea o detaliere concretă, instituțională, a funcționării sistemului federativ preconizat, el marchează totuși un moment de referință în încheierea unei concepții unitare care să includă deopotrivă idealurile pacifismului, liberalismului și federalismului, prin formula unei federații libere a unor state cu regim republican constituțional, bazată pe rațiune și drept internațional, cu garantarea reciprocă a drepturilor.

În același sens s-au exprimat alte ilustre personalități: Alphonse de Lamartine⁵ a lansat *Manifestul către Europa*, iar Victor Hugo⁶ un *Apel pentru Statele Unite ale Europei* (1851). Mai târziu, Victor Hugo afirma că „Europa are nevoie de o naționalitate europeană”, iar într-un mesaj adresat Congresului Păcii de la Lugano, scria: „Cu siguranță

¹ Marea Schismă din anul 1054 a împărțit religia creștină în două mari ramuri: catolică și ortodoxă. Principalele cauze au fost disputele asupra autorității papale, precum și cele legate de jurisdicția asupra anumitor regiuni sau de unele practici liturgice.

² Abatele de Saint Pierre, pe numele său Irénée de Castel (1658-1743), gândea că pentru evitarea războaielor și asigurarea unei „păci prezente și viitoare” pentru dezvoltarea comerțului, suveranii ar trebui să încheie o alianță perpetuă, să se supună unui „senat european” care să dispună de o armată comună, întreținută prin contribuții vărsate de țările membre. Se propune astfel un sistem de securitate colectivă care să asigure existența și integritatea statelor participante.

³ Jeremy Bentham (1748-1832) a fost un jurist, filosof și reformator social englez. Scopul proiectului său era reducerea și stabilizarea forței diferitelor națiuni componente ale sistemului european, prin eliminarea tratatelor de alianță, ofensive sau defensive, a acordurilor comerciale cu avantaje unilaterale, a forțelor navale în exces, prin desființarea sistemului colonial. El propunea încheierea unui tratat general și permanent, care să fie acceptat în primul rând de Anglia și Franța, ca o garanție și condiție a pacificării Europei. Pentru punerea în aplicare a acestuia el propunea convocarea un Congres european, cu participarea a cîte doi delegați din fiecare țară și o Curte de justiție comună pentru reglementarea diferendelor între națiuni.

⁴ Jean Jacques Rousseau (1712-1778) a fost un filozof, scriitor și compozitor francez, unul dintre cei mai iluștri gânditori ai Iluminismului. A influențat hotărâtor spiritul revoluționar, principiile de drept și conștiința socială a epocii, ideile sale regăsindu-se în schimbările promovate de Revoluția franceză de la 1789.

⁵ Alphonse Marie Louise Prat de Lamartine (1790-1869) - poet, scriitor și politician francez.

⁶ Victor Hugo (1802-1885) - poet, dramaturg, romancier și prozator francez.

*acest lucru formidabil, republica europeană, o vom avea. Vom avea aceste State Unite al Europei care vor încorona lumea veche*¹.

Visul acesta a fost însă spulberat de izbucnirea primului război mondial (cunoscut și ca *Marele război*), care a infirmat iluziile și speranțele pacifismului internaționalist, efectele conflagrației depășind cele mai pesimiste previziuni.²

Așadar, la aproape o sută de ani de la războaiele napoleoniene, care pustiiseră ani îndelungați bătrânul continent, marele război lăsa Europa în ruine, cu importante pierderi de vieți omenești, cu grave probleme economice și sociale. Din dorința statelor de a coopera pentru a preveni repetarea unei catastrofe de amploarea primului război mondial, la Conferința de pace de la Paris (desfășurată între 18 ianuarie 1919 și 21 iunie 1920) s-a hotărât înființarea Societății Națiunilor³, ale cărei principii fundamentale au fost formulate în ședința plenară a Conferinței, la 25 ianuarie 1919, arătându-se că: „*Este esențial, pentru menținerea statutului mondial pe care națiunile asociate au cum al stabili, să se creeze o Societate a Națiunilor, organ de cooperare internațională care va asigura îndeplinirea obligațiilor internaționale și va oferi garanții contra războiului*”.⁴

Pornind de la noile realități geopolitice europene, precum și de la țelurile Societății Națiunilor, problema găsirii unor noi forme de organizare a continentului european a fost reluată în mai multe proiecte care au preocupat nu numai elitele intelectuale ale vremii, ci și oamenii politici. Dar, ideea unei Europe unite nu se putea impune ușor, ea avea de luptat cu teama statelor naționale (cu precădere a celor apărute în urma tratatelor de pace) de a nu fi înghițite de un organism superstatat coordonat de o mare putere, reeditându-se astfel situația antebelică.⁵

Au trebuit să mai treacă patru ani, până când contele Richard Coudenhove-Kalergi⁶ a început să elaboreze proiectul său care a dat naștere mișcării Paneuropa. În 1922, la Viena, a publicat un manifest cu un titlu „*Problema Europei se rezumă în două cuvinte: unificare sau prăbușire*”, iar în 1923 a publicat o lucrare amplă intitulată *Pan-Europa*, care va deveni opera clasică a mișcării cu același nume inițiată în același an. Pentru prima dată în istorie a văzut lumina tiparului o lucrare de analiză lucidă în care au fost expuse principiile de bază ale unui program politic precis și coerent. Lucrarea sublinia necesitatea reconcilierii dintre Franța și Germania ca bază indispensabilă a reconstrucției europene. Uniunea trebuia să se inspire din multe puncte de vedere din organizarea panamericană care părea că a putut să

¹ Irina Moroianu Zlătescu, Radu C. Demetrescu, *Drept Instituțional Comunitar și Drepturile Omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2005, p. 15.

² La sfârșitul primului război mondial, bilanțul pierderilor de vieți omenești a fost unul tragic: peste 10 milioane de militari fiind uciși iar alte 10 milioane pierind din pricina epidemiilor. Au fost uciși, de asemenea, 13 milioane de civili, 9 milioane de prizonieri și 10 milioane de refugiați completând lista dezastrelor - Zorin Zamfir, Jean Banciu, *Primul război mondial*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1995, pp. 334-335.

³ La o săptămână de la deschiderea Conferinței de pace de la Paris, s-a constituit o comisie cu sarcina elaborării actului constitutiv al Societății Națiunilor, ca parte integrantă a tratatului de pace. Proiectul final al acestui document, denumit Pactul Societății Națiunilor, a fost aprobat, în unanimitate, în sesiunea plenară a Conferinței din data de 1 aprilie 1919, dar pentru că Pactul era inclus în Tratatul de la Versailles, data oficială de constituire a Societății Națiunilor coincide cu intrarea în vigoare a Tratatului de pace, după ratificarea acestuia, la 10 ianuarie 1920.

⁴ Viorica Moisuc, *Istoria relațiilor internaționale*, București, Editura Fundației România de Măine, 2002, p. 108.

⁵ Gheorghe Sbârnă, *România și proiectele federale europene interbelice*, București, Editura Sylvi, 2002, p. 18.

⁶ Contele Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi (1894-1972) a fost un publicist, gânditor politic și militant federalist european de origine austriacă.

concilieze independențele naționale și cooperarea internațională regională. Pan-Europa urma să fie înzestrată cu un Consiliu compus din delegați ai statelor, o Adunare parlamentară formată din delegați ai parlamentelor naționale și cu o Curte de justiție.

În manifestul „*Ce voiește Mișcarea Paneuropeană?*”, adoptat la 11 septembrie 1926, se proclamau direcțiile de acțiune necesare înfăptuirii Paneuropei: garantarea egalității, securității și suveranității statelor; crearea de alianțe militare; crearea unei uniuni vamale; crearea unei monede comune; valorificarea în comun a resurselor din coloniile statelor membre; respectarea individualității culturale și a civilizației fiecărui stat; asigurarea protecției minorităților naționale; colaborarea cu alte state din cadrul Societății Națiunilor. Erau astfel prevăzute obiective pe plan economic, pe planul relațiilor internaționale, pe planul drepturilor omului.¹

Uniunea s-a bucurat de un mare succes în rândurile unor oameni politici, scriitori, diferiți intelectuali, cum au fost Aristide Briand, Leon Blum, Edouard Herriot, Eduard Beneș, Konrad Adenauer, Paul Valery, Paul Claudel, Rainer Maria Rilke și mulți alții încă.

În același timp, inițiativa contelui Coudenhove-Kalergi s-a confruntat și cu reacții nefavorabile. Într-un articol din ziarul „*Arbeiter-Zeitung*” (Ziarul Muncitorilor) se releva faptul că ideea aparține unui singur om care vede Europa tratatelor de pace sub amenințare și conflicte veșnice, arătându-se că: „*Utopia constă în a crede că puterile capitaliste se vor convinge de utilitatea solidarității internaționale dacă li se arată pericolul egoismului naționalist*”.²

Mișcarea Paneuropeană a continuat să rețină atenția în perioada următoare punând în mișcare o adevărată emulație intelectuală, dar pe planul realizărilor concrete acțiunile mișcării Paneuropene au eșuat.

În anul 1929, s-a trecut de la faza de propagandă în favoarea unificării europene la aceea a acțiunii oficiale. Astfel, ministrul de externe francez, Aristide Briand³, sprijinit de omologul său german Gustav Stresemann, cu ocazia celei de-a X-a sesiuni a Adunării Generale a Societății Națiunilor (5 septembrie 1929) a ținut un discurs, în care a propus un plan de constituire a Statelor Unite ale Europei, spunând: „*M-am asociat în timpul acestor ani la o propagandă activă în favoarea unei idei, care a vrut să fie calificată generoasă, poate pentru a se dispensa să se califice de imprudentă. Această idee, care s-a născut de mulți ani, care a aprins imaginația filozofilor și poezilor [...] a sfârșit să apară corespunzând unei necesități [...] Eu cred că între popoarele care sunt grupate din punct de vedere geografic cu acelea ale Europei trebuie să existe un fel de legătură federală. Această legătură federală mă voi strădui să o realizez*”.⁴

În discursul său, Gustav Stresemann, a sprijinit ferm obiectivele economice ale unei astfel de uniuni, prin crearea de noi piețe pentru industria țărilor europene, raționalizarea economiei continentului și integrarea acesteia în circuitul mondial. În schimb, el exprima necesitatea precizării obiectivelor politice, astfel încât unificarea preconizată să nu limiteze suveranitatea națională a țărilor participante și să nu fie îndreptată împotriva nici unei puteri extraeuropene.

Reprezentanții celor 27 de state europene, membre ale Societății Națiunilor, au recunoscut necesitatea unui astfel de demers și au cerut ca Franța să elaboreze un memorandum, care să înscrie principiile de organizare a noii structuri de Uniune europeană,

¹ Irina Moroianu Zlătescu, Radu C. Demetrescu, *op. cit.*, p. 16.

² Gheorghe Sbârna, *op. cit.*, p. 26.

³ Aristide Briand (1862 -1932) - politician și om de stat francez, care a ocupat în mai multe rânduri funcția de prim ministru al Franței și care a fost recompensat în 1926 cu Premiul Nobel pentru Pace.

⁴ Gheorghe Sbârna, *op. cit.*, p. 38.

acesta urmând a fi înaintat spre documentare tuturor guvernelor europene pentru a-și exprima observațiile. Punctele de vedere ale guvernelor urmau a fi remise guvernului francez, iar apoi concluziile acestei consultări să fie prezentate la viitoarea sesiune a Adunării Generale a Societății Națiunilor.

Amânarea astfel cu câteva luni a dezbaterii proiectului Briand a pecetluit practic soarta acestuia, datorită schimbărilor nefavorabile intervenite în contextul economic și politic internațional. Moartea lui G. Stresemann (3 octombrie 1929) și venirea la putere a guvernului minoritar Brüning (27 martie 1930) a condus la întreruperea dialogului franco-german. Cabinetul Brüning a înfăptuit o schimbare decisivă a politicii externe germane în sens naționalist revizionist, iar ideea reconcilierii cu Franța a cedat locul unei intransigențe sporite pentru revizuirea tratatelor de pace și urmărirea prioritărilor a intereselor naționale ale Germaniei.

Cu toate acestea, la 17 mai 1930, a fost înaintat spre documentare tuturor guvernelor europene „*Memorandumul guvernului francez asupra organizării unui regim de Uniune Federală Europeană*”, în care apărea ideea necesității unei coordonări a politicilor economice, precum și necesitatea unui mecanism instituțional capabil să asigure Uniunii organele indispensabile îndeplinirii misiunii sale, format din: un organ reprezentativ sub forma de instituție regulată a „Conferinței europene”, alcătuită din reprezentanții tuturor guvernelor europene membre ale Societății Națiunilor; un organ executiv sub formă de Comitet politic permanent, cu o componență mai restrânsă, la care pot fi invitate și alte state, membre sau nemembre ale Societății Națiunilor, atunci când se dezbate probleme care le privesc în mod direct; un Secretariat care va elabora lucrările preliminare și va asigura din punct de vedere administrativ executarea instrucțiunilor Comitetului politic permanent sau Conferinței europene.¹

Memorandumul a avut un imens ecou de presă stârnind un mare interes în rândul opiniei publice europene. În Franța, în timp ce presa de centru și de stînga necomunistă saluta proiectul avînd rezerve privind principiul menținerii suveranității naționale absolute, presa de dreapta vorbea de „iluzii incurabile”, de „pacifism trădător”, văzînd singurul avantaj doar în obligarea tuturor statelor de a declara deschis acceptarea situației create prin tratatele de pace. În Germania, presa de centru și stînga, obiectînd împotriva stabilizării sistemului de la Versailles prin punerea în prim-plan a garanțiilor de securitate, subliniau totuși șansa irepetabilă oferită de proiect pentru unificarea europeană, pentru rezolvarea pe cale pașnică a tuturor diferendelor, incluzînd revizuirea frontierelor existente, prin bună înțelegere. Ziarele de dreapta, în schimb, absolutizau critica proiectului ca expresie a intereselor naționale franceze, menite a impune noi „servituți” Germaniei și contra-propuneau ideea unei Europe central-răsăritene sub egida germană.

În presa din România, problematica a fost abordată pe larg, numeroși publiciști, oameni politici, personalități din domeniul culturii și științei exprimîndu-și punctul de vedere. Unul dintre punctele de vedere cele mai competente este cel al lui Vespasian V. Pella², care într-o serie de articole a analizat întreaga problematică cuprinsă în Memo-

¹ Ștefan Delureanu, *Geneza Europei comunitare. Mesajul democrației de inspirație creștină*, București, Editura Paideia, 1999.

² Vespasian V. Pella (1898-1952) - Jurist și diplomat român. Delegat la sesiunile Adunării Societății Națiunilor și membru în diferite comitete și comisii ale acestei organizații internaționale. Trimis extraordinar și ministru plenipotențiar la Haga (1936) și Berna (1943-1944). Membru supleant al Comitetului Societății Națiunilor pentru amendarea Pactului Societății Națiunilor în vederea punerii de acord cu Pactul de la Paris (1930). A avut un rol important în organizarea și desfășurarea Conferințelor balcanice (1930, 1931, 1933). Delegat la Conferința de dezarmare (1932-1934). Ca urmare a însărcinării Comitetului pentru dezarmare morală