

**Gabriel Liviu ISPAS**

**UNIUNEA EUROPEANĂ.  
EVOLUȚIE. INSTITUȚII.  
MECANISME**

**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.**

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

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

**NICI UN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA ȘI  
STAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

**ISPAS, GABRIEL-LIVIU**

**Uniunea Europeană : evoluție, instituții,  
mecanisme / Gabriel-Liviu Ispas. - București :**

Universul Juridic, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-725-7

341.217(4) UE(075.8)

**REDACTIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0731.121.218**  
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](http://www.universuljuridic.ro)**

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

# Capitolul 1

## EVOLUȚIA ORGANIZĂRII COMUNITARE

### 1.1. Preliminarii

Istoria construcției europene este una a identificării și definirii valorilor comune comunitare, care să excedă tradițiilor și valorilor statelor componente. Chiar dacă majoritatea celor care s-au aplecat asupra evoluției conceptului de unificare suprastatală în Europa consideră că germeii construcției comunitare sunt regăsiți în scrierile lui Victor Hugo, în manifestele revoluțiilor naționale din secolul al XIX-lea, în gândirea politică interbelică, în lucrarea de față ne vom opri asupra realităților sociale și politice generate de sfârșitul celui de al Doilea Război Mondial.

De altfel, cele mai multe lucrări despre Uniunea Europeană încep cu descrierea consecințelor politice, sociale și economice ale sfârșitului de război. Realitățile istorico – politice nu au putut fi ignorate de niciunul din actorii internaționali. Pe plan politic, teritoriul Europei era divizat artificial într-un spațiu al democrației, al respectării valorilor cetățenești, al unei economii bazate pe criterii de competitivitate și un spațiu aflat sub dominație politică și militară sovietică. Identificarea teritoriului european ca teatru de confruntare între cele două războaie mondiale a influențat strategia de dezvoltare în Europa. Oscilația între voința de pedepsire a puterilor învinse și facilitarea dezvoltării economiei distruse de război a marcat perioada 1945 – 1950. Declanșarea războiului rece și agravarea crizei economice în Europa postbelică au determinat căutarea unor soluții pragmatice pentru stimularea economică a statelor europene. Se remarcă, în acest context, planul Marshall prin care SUA a decis să acorde un suport financiar nerambursabil de 10 milioane dolari pentru redresarea economiilor statelor europene și pentru derularea de programe sociale. Condiția impusă de SUA pentru acordarea sprijinului financiar a fost gestionarea acestuia de o organizație supranațională. Această organizație a fost, începând cu 1948, Organizația Europeană pentru Cooperare Economică. Chiar dacă din punctul de vedere al evoluțiilor europene planul Marshall nu a avut consecințe imediate spectaculoase, el a oferit o oportunitate de dezvoltare importantă pentru Europa.

Se aducea, în primul rând, un sprijin planului de modernizare și relansare economică gândit de Jean Monnet, dar și o apropiere a politicii duse de Franța și Germania în domeniul industrial. Planul nu avea în vedere doar o viziune economică comună, ci și încercarea de a stabili relațiile dintre Germania și Franța, mai ales în ce privește teama de a exista o nouă conflagrație mondială și de a evita concurența în producția de cărbune.

Un factor important care a influențat construcția comunitară a fost și evoluția statelor comuniste. Lovitura militară a comuniștilor la Praga (februarie 1948) și blocada sovietică a Berlinului (1948 – 1949) au fost două evenimente care au grăbit realizarea unor construcții instituționale la nivel european. Astfel, la 5 mai 1949, a fost înființat Consiliul Europei, organizație internațională cu vocație regională. Membrii fondatori ai Consiliului Europei au fost: Belgia, Olanda, Luxemburg, Italia, Franța, Marea Britanie,

Irlanda, Danemarca, Norvegia și Suedia. Prima realizare importantă a fost adoptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului.

## 1.2. Tratatul institutiv al Comunităților Europene

În 1950, ministrul francez de externe, Robert Schumann, a lansat, la Paris, un plan de dezvoltare comună în producția și exploatarea cărbunelui și oțelului. Planul francez a fost respins de Marea Britanie, dar acceptat de Belgia, Olanda, Luxemburg, Italia și Germania. Lua, astfel, naștere Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului, prin semnarea unui Tratat la Paris în 1951.

## 1.3. Tratatul de instituire a Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului

Tratatul a fost încheiat pentru o perioadă de 50 ani. La 10 februarie 1953 se deschide Piața comună, pentru cărbune, iar la 10 mai 1953, pentru produse siderurgice.

Primul semn al reconcilierii franco-germane, **CECO este și punctul de plecare pentru Europa comunitară**. Aceasta substituie relațiilor diplomatice tradiționale, fondate pe cooperarea interguvernamentală, un sistem juridic original unde se articulează apărarea interesului național cu promovarea interesului comun, exprimat prin instituțiile supranaționale.

Tratatul de la Paris transferă de la statele membre un anumit număr de competențe – cu puteri de decizie – către instituțiile comunitare, create de acesta. Cele patru instituții prevăzute de Tratatul CECO sunt următoarele:

- Înalta Autoritate, compusă din nouă membri independenți numiți de guvernele statelor semnatare, instituție executivă cu un pronunțat caracter supranațional. Înalta autoritate are responsabilitatea de a administra piața comună a cărbunelui și oțelului „în care să domnească libera circulație și libera concurență - obiectiv al Tratatului - scop în care are puteri decizionale - obligatorii - pe care le exercită nu numai asupra statelor membre, ci și direct, asupra întreprinderilor de sector<sup>1</sup>.

- Adunarea Comună (instituție precursoră a Parlamentului European) este compusă din delegați ai parlamentelor naționale, cu rol de supraveghere și avizare a politicilor comunitare. Adunării îi este încredințat și controlul politic al Înaltei Autorități.

- Consiliul de Miniștri – alcătuit din câte un reprezentant al fiecărui guvern din statele membre, cu un rol consultativ și puține atribuții decizionale, dar cu atribuția de a armoniza activitățile Înaltei Autorități cu cele ale guvernelor naționale.

- Curtea de Justiție este instituția jurisdicțională alcătuită din nouă judecători care asigură respectarea și autoritatea Tratatului în limitele de competență teritorială, ce cuprinde cele 6 state semnatare, și de competență materială, exclusiv asupra domeniului legiferat în acest prim tratat instituțional comunitar.

Așadar, tratatul „este extrem de important, pentru că prin el se creează un sistem instituțional cu competențe supranaționale, total diferit de ce se cunoștea în practica relațiilor internaționale.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Isaac, Gui, Blanquet, Marc, *Drept comunitar general*, 2001, Ed. Dalloz, Paris, p. 2.

<sup>2</sup> Scăunaș, Stelian, *Uniunea Europeană: Construcție, reformă, instituții, drept*, 2008, Ed. C.H. Beck, București, p. 74.

Tratatul de la Paris reprezintă un prim pas pe calea integrării europene, un model de integrare juridică, instituțiile CECO pregătind instituțiile celor două comunități create ulterior – CEE și CEEA<sup>1</sup>.

Tratatul prevedea punerea producției de cărbune și oțel sub o înaltă autoritate, independentă de statele membre. Cele mai importante reguli de funcționare vizau:

- a) deschiderea manifestată și către alte state;
- b) statele nu pot fi obligate împotriva voinței proprii;
- c) deciziile se aplică numai statelor care le acceptă;
- d) durata de funcționare a comunității este determinată, de 50 de ani.

Fundamentul economic al societății consta în:

- a) interzicerea aplicării de taxe de import-export sau măsuri echivalente între statele membre;
- b) combaterea măsurilor de discriminare între agenții economici de pe piață;
- c) restricționarea subvențiilor alocate de stat;
- d) interzicerea practicilor anticoncurențiale de împărțire sau exploatare a pieței.

#### 1.4. Tratatul de la Roma - 25 martie 1957

Impulsionați de interesul sporit pentru energia atomică, dar și îngrijorați de intervenția sovietică din Ungaria din 4 noiembrie 1956, cele șase state semnatare ale Tratatului de la Paris au demarat negocieri în vederea realizării a două noi comunități. Chiar dacă negocierile au fost anevoioase, la 27 martie 1957 se semnează la Roma două noi tratate.

Tratatul ce instituie o *Comunitate Europeană a Energiei Atomice* – TCEEA vizează promovarea utilizării energiei nucleare în scopuri pașnice și dezvoltarea unei puternice industrii nucleare.

În ceea ce privește Tratatul ce instituie o *Comunitate Economică Europeană*, scopurile politice sunt precizate în Preambulul Tratatului, potrivit căruia cele 6 state se declară „angajate în stabilirea fundamentelor unei Uniuni fără încetare mai strânsă între popoarele Europei”<sup>2</sup>.

Angajamentele imediate prevăzute în conținutul Tratatului CEE vizează realizarea unei zone de politică comună, cu o puternică unitate a producției care să permită o expansiune continuă, o stabilitate crescută, o creștere accelerată a nivelului de viață. În acest scop, tratatul prevede mai întâi crearea unei *piețe comune* la nivelul celor 6 state, care să aibă caracteristicile unei *piețe naționale*, și care să determine realizarea:

- unei uniuni vamale care să presupună: libera circulație internă a mărfurilor și protecția externă printr-un tarif vamal comun;
- libera circulație a factorilor de producție (a persoanelor, a întreprinderilor, a serviciilor, a capitalurilor);
- protecția liberei concurențe.

Tratatul CEE prevede, de asemenea, atât armonizarea politicilor economice generale, cât și dezvoltarea politicilor sectoriale comune în special în: agricultură, transporturi, relații comerciale cu statele terțe.

<sup>1</sup> Munteanu, Roxana, *Drept european*, 1996, Ed. Oscar Print, București, p. 29.

<sup>2</sup> Isaac, Gui, Blanquet, Marc, *op. cit.*, p. 3.

În plan instituțional cele două tratate de la Roma preiau modelul CECO, însă într-o structură mai puțin deschisă caracterului supranațional.

Comunitatea Economică Europeană nu reproducea modelul Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului, care avea competențe limitate. CEE va permite exprimarea atât a intereselor naționale, cât și o viziune comunitară.

Acest tratat vizează și lărgirea sistemului la toate produsele și activitățile economice, cu excepția celor ale cărbunelui și oțelului (domeniu dat în competență ca urmare a tratatului din 1951) și a producției și comerțului cu arme de război, care rămân în competența statelor membre.

Obiectivele tratatului au fost următoarele:

- Instituirea unei piețe comune pentru statele semnatare;
- Dezvoltarea economică echilibrată;
- Creșterea nivelului de trai și al bunăstării cetățenilor statelor membre;
- Cooperarea economică între statele semnatare;
- Coeziunea economică și socială în cadrul comunităților.

Tratatul prevede că domeniul de politică generală rămâne în competența exclusivă a statelor și că regula unanimității poate fi înlocuită cu regula majorității.

La nivel instituțional, cea mai importantă noutate introdusă de Tratatul de la Roma o reprezintă organizarea executivului european și relaționarea acestuia cu instituțiile executive naționale. Comisiile EURATOM și CEE sunt alcătuite din personalități independente, numite prin consens de guvernele statelor membre pentru un mandat de patru ani. Cele nouă mandate ale Comisiei CEE sunt alocate pe formula: câte doi membri din statele mari și câte un membru din statele mici, iar comisia EURATOM, alcătuită din cinci membri, împarte mandatele între state, cu excepția Luxemburgului. Comisia devine un for executiv, atribuțiile decizionale revenind Consiliului de Miniștri.

În perspectiva unui evoluții a comunităților, Comisia nu este limitată la un anumit sector sau la aplicarea *stricto sensu* a tratatelor. Ea are posibilitatea de a inova, de a aduce propuneri de dezvoltare, de a determina noi direcții de acțiune<sup>1</sup>.

### 1.5. Tratatul și alte acte modificatoare ale tratatelor institutive

Cele mai importante tratate sau alte acte care au adus modificări tratatelor institutive (tratatele originare și tratatului de la Maastricht) sunt:

- *Convenția cu privire la instituțiile comune* (Adunarea parlamentară și Curtea de Justiție), adoptată la Roma la 25 martie 1957, în aceeași zi în care s-au adoptat tratatele de instituire a Comunităților Economice Europene și a Comunității Europene a Energiei Atomice, presupunea o Adunare și o Curte de Justiție unice la nivelul celor trei comunități;

- *Protocolul asupra privilegiilor și imunităților comunităților europene*, Bruxelles, 8 aprilie 1965;

- *Tratatul de fuziune*, adoptat la Bruxelles la 8 aprilie 1965, a intrat în vigoare la 1 iulie 1967. Prin el s-a instituit o Comisie unică și un Consiliu unic pentru comunitățile europene.

---

<sup>1</sup> Sauron, Jean-Luc, *Curs de instituții europene*, Ed. Polirom, 2010, p. 43.

## 1.6. Actul Unic European (1986)

După criza petrolului și afectarea sistemului comunitar de criza economică, statele membre au luat în considerare depășirea modalităților instituționalizate de colaborare. Chiar dacă politica agricolă comună și uniunea vamală fuseseră implementate, politicile economice nu erau suficiente pentru dezvoltarea comunităților.

Construcția europeană limitată la integrarea economică era nefinalizată și trebuia completată cu dimensiunea politică. Astfel, Parlamentul European desemnează o comisie instituțională, prezidată de Altiero Spinelli, care redactează un Proiect de Tratat privind Uniunea Europeană. În acest proiect se regroupează cele trei tratate comunitare și activitățile care țin de domeniul cooperării, într-o construcție nouă, de tip federal. Chiar dacă Parlamentul European a aprobat proiectul în data de 14 ianuarie 1984, acesta nu a fost luat în dezbateri de către statele membre.

Crearea Uniunii Europene n-ar fi fost posibilă fără decizia Consiliului European de la Milano, din decembrie 1985, care a hotărât reunirea într-un singur text a amendamentelor asupra Tratatului de la Roma și a dispozițiilor privind cooperarea politică. Toate aceste amendamente au fost cuprinse în „**Actul Unic European**”, semnat de șefii de stat la Luxemburg la 17 februarie și la Haga la 28 februarie 1986 și intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Actul a fost numit „unic”, deoarece combină două instrumente diferite: primul care prevede *modificarea celor trei tratate europene*, iar cel de-al doilea care constituie *un acord între statele membre pentru formularea și implementarea în comun a unei politici externe comune*.

Actul Unic European are drept obiectiv finalizarea „pieței interne”. Trecerea de la „piața comună” la „piața internă” nu este o simplă modificare terminologică, ci a fost considerată un obiectiv ambițios care implica adoptarea a 310 directive de apropiere a legislațiilor în vederea stabilirii progresive a pieței interne până la 31 decembrie 1992<sup>1</sup>.

În Actul Unic European se regăesc, în mare parte, cele trei categorii de măsuri - eliminarea frontierelor fizice, tehnice și fiscale<sup>2</sup> - prevăzute anterior în Carta Albă. În acest context, piața internă, a fost preconizată să asigure:

- o zonă fără frontiere interne în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului este asigurată în conformitate cu dispozițiile Tratatului<sup>3</sup>;
- politica socială (articolele 21 și 22, prin care Actul Unic European introduce în Tratatul CEE art. 118 A și art. 118 B<sup>4</sup>);
- coeziunea economică și socială (Titlul V, articolele 130 A la 130 E, titlu nou adăugat în Tratatul CEE în partea a treia referitoare la „Politica Comunității”);
- cercetarea științifică și tehnologică (titlul VI, articolele 130 F la 130 Q, titlu nou adăugat în Tratatul CEE în partea a treia referitoare la „Politica Comunității”);
- mediul înconjurător (titlul VII, articolele 130 R la 130 T, titlu nou adăugat în Tratatul CEE în partea a treia referitoare la „Politica Comunității”).

<sup>1</sup> Sauron, Jean-Luc, *op. cit.*, p. 82.

<sup>2</sup> Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, ed. a V-a, Ed. C. H. Beck, București, 2006.

<sup>3</sup> Art. 14(2) din Tratatul CE.

<sup>4</sup> Referitoare la posibilitatea de a se legifera, în acest domeniu, cu majoritate calificată, respectiv prin care se permite Comisiei să stimuleze dialogul social la nivel european.

Actul Unic European a consacrat:

- Instituționalizarea formală a Consiliului European (format din șefii de stat sau de guvern), ca principalul organism responsabil pentru stabilirea direcțiilor de dezvoltare a Comunității;
- Introducerea sistemului de vot al majorității calificate în cadrul Consiliului de Miniștri, pentru adoptarea acelor decizii care au în vedere finalizarea pieței interne, politica socială, coeziunea economică și socială și politica cercetării. Introducerea votului majoritar în Consiliu a permis ieșirea din impas a organizării comunitare și a condus la adoptarea a aproximativ 300 directive privind crearea, în perspectivă la acel moment, a Pieței Interne;
- Întărirea rolului Parlamentului European (PE), prin introducerea procedurilor legislative de cooperare și a necesității acordului PE pentru deciziile privind aderarea de noi membri și acordurile de asociere;
- Înființarea „Tribunalului Primei Instanțe”, alături de Curtea Europeană de Justiție (CEJ);
- Stabilirea unei date (31 decembrie 1992) pentru definitivarea pieței interne (noțiunea de „piață internă” fiind mai puternică decât cea de „piață comună”, implicând nu numai realizarea celor patru libertăți – libera circulație a bunurilor, libera circulație a serviciilor, libera circulație a persoanelor și libera circulație a capitalului –, ci și implementarea a noi politici publice în interiorul instituțiilor și al statelor și a coeziunii economice și sociale).

# Capitolul II

## Instituirea Uniunii Europene. Tratatul de la Maastricht

### 2.1. Preliminarii

Tratatul de la Maastricht, semnat la 7 februarie 1992, reprezintă o nouă etapă în dezvoltarea comunitară. Pentru prima oară, țările semnatare folosesc conceptul de „Uniune Europeană”, fără a acorda acesteia personalitate juridică. Chiar dacă instituirea și folosirea denumirii de Uniune Europeană avea mai mult un rol formal, de poziționare a comunităților ca actor important pe scena societății internaționale, entuziasmul și voința de progres au depășit barierele de reglementare precară a competențelor externe ale acesteia.

Așa cum stabileau semnatarii documentului, acest tratat marchează o etapă nouă în procesul de creare a unei uniuni între statele din Europa.

*Prin prezentul tratat, Înaltele Părți Contractante instituie între ele o Uniune Europeană, denumită în continuare „Uniune”.*

*Prezentul 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 cât mai aproape posibil de cetățeni.*

*Uniunea se întemeiază pe Comunitățile Europene, completate de politicile și formele de cooperare instituite de prezentul tratat. Aceasta are misiunea de a organiza, într-un mod coerent și solidar, relațiile dintre statele membre și dintre popoarele acestora.*

### 2.2. Obiectivele Uniunii

Tratatul prevede că uniunea își stabilește următoarele obiective:

- promovarea unui progres economic și social echilibrat și durabil, în special prin crearea unui spațiu fără frontiere interne, prin întărirea coeziunii economice și sociale și prin stabilirea unei uniuni economice și monetare incluzând, în perspectivă, o monedă unică, în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat;
- afirmarea identității sale pe scena internațională, în special prin punerea în aplicare a unei politici externe și de securitate comune, inclusiv prin stabilirea, în perspectivă, a unei politici de apărare comune, care ar putea conduce, la momentul potrivit, la o apărare comună;
- întărirea protecției drepturilor și intereselor resortisanților statelor membre prin instituirea unei cetățenii a Uniunii;
- dezvoltarea unei cooperări strânse în domeniul justiției și afacerilor interne;

- menținerea integrală a acquis-ului comunitar și dezvoltarea acestuia cu scopul de a examina, în conformitate cu procedura stabilită în tratat, în ce măsură politicile și formele de cooperare instituite prin prezentul tratat ar trebui revizuite, în vederea asigurării eficacității mecanismelor și instituțiilor comunitare.

Obiectivele Uniunii sunt îndeplinite în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat, în condițiile și la termenele prevăzute de acesta, cu respectarea principiului subsidiarității, așa cum este definit în articolul 3b din Tratatul de instituire a Comunității Europene.

Uniunea Europeană respectă identitatea națională a statelor membre, ale căror sisteme de guvernare se întemeiază pe principiile democratice.

Uniunea respectă drepturile fundamentale, așa cum sunt garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și așa cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre, ca principii generale de drept comunitar.

Uniunea își asigură mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor și pentru realizarea în bune condiții a politicilor sale.

### **2.3. Elemente inovatoare introduse prin Tratatul de la Maastricht**

a) Cetățenia europeană. Toți cetățenii statelor membre primesc și cetățenia europeană, considerată a fi o cetățenie de tip derivat. Aceasta se adaugă, dar nu o înlocuiește pe cea națională. Cetățenia europeană conferă beneficiarilor următoarele drepturi:

- A) de a se deplasa în mod liber în țările membre UE;
- B) de a-și stabili rezidența sau domiciliul;
- C) de a alege și a fi ales în alegerile locale din statul în care este domiciliat sau în care își are rezidența permanentă;
- D) de a vota și a fi votat în Parlamentul European;
- E) dreptul de petiție la Parlamentul European;
- F) dreptul de protecție diplomatică în statele terțe.

b) Cei 3 piloni ai Uniunii Europene reprezintă un concept nou, specific Uniunii Europene. Cei 3 piloni sunt:

- A) cele 3 comunități și acquis-ul comunitar;
- B) politica externă și de securitate comună, cu un pronunțat caracter interguvernamental;
- C) cooperarea în domeniul Justiției și Afacerilor Interne (JAI), care acoperă următoarele domenii:
  - Politica de azil;
  - Trecerea frontierelor externe și controlul acestora;
  - Politica de imigrare;
  - Condițiile de intrare și de circulație a resortisanților din terțe țări pe teritoriul statelor membre;
  - Lupa împotriva imigrației, a sejurului și a muncii ilegale a resortisanților din terțe țări;