

Mihaela Augustina DUMITRAȘCU

Dreptul Uniunii Europene și specificitatea acestuia

Universul Juridic
București
-2012-

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

Copyright © 2012, 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

DUMITRAȘCU, MIHAELA AUGUSTINA

Dreptul Uniunii Europene și specificitatea acestuia / Mihaela Augustina

Dumitrașcu. - București : Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-871-1

341.217(4) UE

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
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

AELS	Asociația Europeană a Liberului Schimb (EFTA – engl.: European Free Trade Association; AELE – fr.: Association Européenne de Libre-Echange)
Alin.	Alineat
Art.	Articol
APEC	Asia Pacific Economic Co-operation
ASEAN	Asociația Națiunilor Asiei de Sud-Est (The Association of Southeast Asian Nations)
ASEM	Asia-Europe Meeting
BEI	Banca Europeană de Investiții
AUE	Actul Unic European
BENELUX	Belgium, Netherlands, Luxembourg (Belgia, Olanda, Luxemburg)
CAER	Consiliul pentru Ajutor Economic Reciproc
C-	Hotărâre a Curții de Justiție
CE	Comunitatea Europeană (fosta CEE – Comunitatea Economică Europeană)
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (fr.: La Communauté du Charbon et de l'Acier – CECA)
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEEA/EURATOM	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CJ	Curtea de Justiție
CJCE	Curtea de Justiție a Comunităților Europene
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CN	Consiliul Nordic
COM	Comunicare (a Comisiei Europene)
CPJMP	Cooperarea Polițienească și Judiciară în Materie Penală
CSCE	Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa (devenită OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa)
CSI	Comunitatea Statelor Independente
DAE	Departamentul pentru Afaceri Europene
DUDO	Declarația Universală a Drepturilor Omului
Ed.	Editura
ed.	Ediția
etc.	etcetera
fr.	Franceză
GATT	General Agreements on Tariffs and Trade
HG	Hotărâre de Guvern

IER	Institutul European din România
JAI	Justiție și Afaceri Interne (Pilonul al III-lea al Uniunii Europene, devenit „Cooperare polițienească și judiciară în materie penală” – CPJMP)
JO	Jurnalul Oficial
JOCE	Jurnalul Oficial al Comunităților Europene
JOUE	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
lat.	Latină
lit.	Litera
MERCOSUR	Mercado Comun del Sur (Piața Comună a Sudului)
MNE	Măsurile naționale de executare (Mesures nationales d’execution)
NAFTA	North Free Trade Organization (fr. ALENA – Accord de Libre-échange Nord Américain)
NATO	NorthAtlantic Treaty Organization (OTAN = Organisation du Traité de l’Atlantique Nord)
n.n.	nota noastră
nr.	numărul
OCEMN	Organizația Cooperării Economice a Mării Negre
OECE	Organizația Europeană pentru Cooperare Economică (devenită OCDE – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică)
OG	Ordonanță de Guvern
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
OMC	Organizația Mondială a Comerțului
ONU	Organizația Națiunilor Unite
Op. cit.	Opera citată
OPEC	The Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organizația statelor exportatoare de petrol)
p.	pagina
PAC	Politica agricolă comună
par.	paragraful
PCC	Politica comercială comună
pct.	punctul
PESC	Politica Externă și de Securitate Comună
Rec.	Recueil (Culegere de jurisprudență)
s.n.	sublinierea noastră
ș.a.	și altele
SEE	Spațiul Economic European
SEECF	South – Est European Cooperation
SLSJ	Spațiul de libertate, securitate și justiție
SM	Stat(e) Membru(e)
T-	Hotărâre a Tribunalului de Primă Instanță
TCE	Tratatul instituind Comunitatea Europeană
TCECO	Tratatul instituind CECO
TCEE	Tratatul instituind CEE

TCEEA	Tratatul instituind CEEA
TDO	Tratate în materia drepturilor omului
TFUE	Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
TPI	Tribunalul de Primă Instanță
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană (de la Maastricht - 1992)
TVC	Tarif vamal comun (sau TEC = Tarif extern comun sau TVEC = Tarif vamal extern comun)
UA	Uniunea Africană (succesoarea OUA – Organizația Unității Africane)
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniunea Economică și Monetară
UEO	Uniunea Europei Occidentale

CUVÂNT-ÎNAINTE

În literatura de specialitate se remarcă faptul că, atât în plan intern, cât și în plan internațional, ordinea juridică a reprezentat dintotdeauna un ansamblu de instrumente necesare pentru îndeplinirea obiectivelor urmărite. În cazul Comunităților Europene (precursoarele Uniunii Europene de astăzi), scopul inițial – păstrarea păcii în Europa, a fost realizat prin intermediul unor organizații internaționale care au avut obiective economice, completate, treptat, cu altele, de natură politică. Sistemul ales de state a fost denumit „integrare” și a fost pus în funcțiune prin intermediul unei ordini juridice proprii, având caracteristici aparte, aplicabile la nivel supranațional și național în modalități care aminteau, potrivit doctrinei în materie, încă de la început de federalism. Recunoaștem, astfel, potrivit doctrinei, premisele unei „ordini superioare”, ale unui „sistem federal” care să combine existența unui centru și menținerea autonomiei entităților membre¹, potrivit lui E. Kant.

În acest context, apreciem oportun să menționăm abordarea din perspectiva *teoriei generale a dreptului*, potrivit căreia dreptul UE „formează deja un sistem juridic ce se individualizează prin trăsături specifice, ca sistem cu structură și funcții unitare care au conturat o ordine juridică comunitară. (...) Posibilitatea acestei noi tipologii este susținută de o nouă tipologie a sistemelor de organizare socială europeană, corespunzătoare tendinței obiective de integrare complexă – economică, politică și, deci, juridică”². Astfel, ordinea juridică a UE „vizează o tipologie nouă, a cărei structură a putut fi, uneori, asemuită, fie unei ordini de tip federal, fie uneia de tip confederal. În orice caz, considerăm că, pentru a putea vorbi despre o tipologie juridică nouă, este nevoie mai întâi de existența unei *voințe autonome* care comandă procesul decizional juridic, voință care nu reprezintă o simplă sumă aritmetică a voințelor individuale ale statelor. Uniunea Europeană îmbină, într-o dialectică specifică, supranaționalul cu naționalul în cadrul unei ordini juridice cu determinării calitative noi.”³

Este acceptat de majoritatea doctrinei faptul că „UE a devenit mai mult decât o organizație internațională sau o confederație de state, fără să fi devenit, însă, o entitate federală”⁴. „Federalismul oferă o mai bună înțelegere a relațiilor politice care nu sunt nici pur interne, nici pur internaționale, în comparație cu majoritatea teoriilor privind relațiile

¹ Emmanuel Kant, în *Pour la Paix perpétuelle/Projet philosophique*, 1975 (citat de Laëticia Garat, *Le fédéralisme dans le Traité de Lisbonne*, 7 mai 2008, http://ireenat.univ-lille2.fr/fileadmin/Articles_fond_/2008-05-07_-_L.Garat_le_Federalisme_dans_le_Traite_de_Lisbonne.pdf, p.1), vorbește despre idealul său *federalist* de promovare a unei noi ordini internaționale bazate pe abandonarea suveranităților naționale și supunerea lor voluntară unei *ordini superioare*, în scopul depășirii stadiului în care se aflau statele, și anume de luptă unele împotriva celorlalte.

² Nicolae Popa, Corneliu Bîrsan, *Vers un nouveau type de droit, le droit communautaire*, AUB, 1993, citat în lucrarea Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Editura C.H. Beck, 2008, p. 60.

³ Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Editura C.H. Beck, 2008, p. 61.

⁴ Tanja Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, 2003, publicat de The Federal Trust for Education and Research, p. 2.

internaționale sau integrarea europeană, în special pentru că federalismul nu se bazează pe o ontologie centrată pe stat¹.

Procesul de integrare europeană care a demarat după cel de-al Doilea Război Mondial a impus necesitatea creării unei noi ordini juridice, care ar fi fost imposibil de realizat dacă nu i s-ar fi recunoscut acestei ordini juridice anumite particularități în aplicare.

Am analizat procesul de integrare europeană pornind de la premisa potrivit căreia acesta este „unul fără precedent istoric și că, în realitate, regăsim ne-adaptarea modelelor teoretice²”. „Astfel, cele două forme de federalism (fedație – confederație) pe care juriștii le-au popularizat de-a lungul timpului nu sunt adaptate Uniunii Europene. *Statul federal*, care reflecta opțiunea inițială a membrilor fondatori pentru „Statele Unite ale Europei” ar implica formarea *la nivel european* a unui aparat de stat, politic, administrativ, bugetar și chiar militar, care astăzi pare nerealist. În ceea ce privește, însă, *confederația de state*, aceasta este depășită de UE datorită stadiului avansat de integrare la care aceasta din urmă a ajuns³.”

Am studiat în ce măsură modul în care este construită ordinea juridică a UE contribuie la „federalizarea” acestei organizații internaționale. Întrebarea care se pune este, astfel, „dacă UE, așa cum arată ea astăzi, merge în sensul federalismului. Desigur, nu este o federație, dar se îndreaptă către acest drum? Sunt semne care ne permit să spunem că UE contribuie la crearea unei noi federații care nu corespunde niciunui model pe care-l cunoaștem, nici elvețian, nici german, nici american?”⁴

Concluziile care se desprind sunt în sensul că UE înseamnă mult mai mult decât o confederație, dar în același timp nu întrunește toate condițiile pentru a fi calificată drept federație. Cu toate acestea, am putut identifica o serie de elemente specifice organizării federale. În același timp, am regăsit așa-numitele „recluri” ale tendinței de federalizare, înregistrate cu ocazia adoptării Tratatului de Reformă (adoptat la Lisabona), în special prin comparație cu dispozițiile Tratatului constituțional (exemple: nepreluarea simbolurilor, refuzul termenului de „constituție”, posibilitatea retragerii din UE, derogările obținute de anumite state membre, clauzele privind revizuirea tratatelor, inclusiv în sensul diminuării competențelor UE).

De asemenea, am identificat o serie de elemente ce pot fi calificate drept *particularități ale ordinii juridice unionale*: **autonomia** acestei ordini juridice, constatată de CJUE încă din anul 1962, în hotărârea *Van Gend & Loos*; păstrarea, după Lisabona, a

¹ „State-centric ontology” - Rey Koslowski, *Understanding the European Union as a Federal Policy. In The Social Construction of Europe*, edited by T. Christiansen, K. Jørgensen and A. Wiener. London et al.: Sage, 2001, p. 32-49, citat de Tanja Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, 2003, publicat de The Federal Trust for Education and Research, p. 2.

² Jean-Louis Quermonne, *L'Europe peut-elle inventer un fédéralisme spécifique?*, 2001, <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2001-2-page-113.htm>, p. 113.

³ *Idem*, p. 121.

⁴ Întrebări pe care și le pune și autorul Dusan Sidjanski, *L'Union européenne sur la voie fédéraliste*, Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg, 1995, <http://www.ieis.lu/lectures/Sidjanski.PDF>, p. 3.

specificității PESC, deși împărțirea pe cei trei piloni a fost desființată, iar UE a devenit o organizație internațională cu personalitate juridică; consacrarea oficială, prin anexarea Cartei la tratate, a **respectării drepturilor fundamentale în contextul relațiilor reglementate de dreptul Uniunii Europene** este în același timp o realizare și o particularitate, din perspectiva unei viitoare aderări la CEDO, care ar putea da naștere fenomenului cunoscut în dreptul internațional public ca „forum shopping”; **aplicabilitatea directă și efectul direct**, care spre deosebire de dreptul internațional unde acordurile *self-executing* apar în mod excepțional, în dreptul UE reprezintă practic regula; **prioritatea dreptului UE asupra ordinilor juridice naționale** apare ca o exigență fundamentală într-o ordine de integrare, căci, dacă s-ar recunoaște o anumită eficiență unei manifestări de voință a autorității naționale care ar fi contrară regulilor comune, ar însemna să se compromită construcția urmărită de state, autoare ale tratatelor; **activitatea normativă a CJUE**, în calitatea sa de *jurislateur* discret reprezintă și ea o particularitate a ordinii juridice unionale.

DREPTUL UNIUNII EUROPENE ȘI SPECIFICITATEA ACESTUIA

*L'Europe se fera par étapes, ou elle ne se fera pas.*¹

Robert Schuman

„Construcția comunitară a oscilat mult timp între integrare și cooperare, între aprofundare și etapizare/eșalonare a progreselor ce trebuiau realizate în cadrul colaborării dintre state. Ambițiile federaliste, prezente încă din Declarația Schuman din 9 mai 1950², au avut și momente de stagnare, în special după Tratatul de la Maastricht³”, semnat în anul 1992 și intrat în vigoare în anul 1993. Odată, însă, cu Tratatul de la Lisabona, semnat în anul 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, putem identifica o revigorare a elementelor federaliste, inclusiv din perspectiva ordinii juridice, chiar dacă pot fi, totuși, observate și unele reculuri.

„O mare parte a doctrinei tratează acest sistem politic al UE ca pe ceva atât de unic, încât scapă unei analize comparative de succes”, afirmă autoarea Katherine Dirks, continuând: „mediul academic pune accentul în mod repetat pe caracterul *sui generis* al UE și pe introducerea unei forme complet noi de adoptare a legii la nivel internațional; deși este corect ca acești autori să pună accentul pe singularitatea unui sistem juridic care nu este niciunul internațional, niciun stat-națiune în curs de formare, o abordare dintr-un singur unghi (one-sided) a excepționalismului european, totuși, slăbește abilitatea de a identifica acele aspecte ale federalismului comparativ și integrării politice, care pot face mai clară experiența europeană.”⁴

Potrivit autoarei Katherine Dirks⁵, utilizarea cuvântului „federal” în orice document oficial al UE continuă să fie controversată. „Statele membre au ajuns să interpreteze cuvântul ca o metaforă pentru un proiect de construire a unui stat (state-building project)

¹ „Europa se va face în etape sau nu se va face deloc”.

² „Guvernul francez propune ca producția franco-germană de cărbune și oțel să fie plasată sub incidența unei Înalte Autorități, în cadrul unei organizații deschise și altor state europene. Controlul producției de cărbune și oțel ar trebui să conducă imediat la construirea unei baze comune pentru dezvoltarea economică, ca un prim pas în realizarea unei *federații europene* (s.n.), schimbând, în același timp, destinele acelor regiuni care s-au dedicat în trecut fabricării de muniție de război, ale cărui victime au dovedit în mod constant. (...). Prin controlul producției de bază și prin instituirea unei Înalte Autorități, ale cărei decizii vor uni Franța, Germania și alte state membre, această propunere va conduce la crearea unei prime baze concrete a *federației europene* (s.n.), indispensabile pentru menținerea păcii”.

³ Laëtitia Garat, *op. cit.*, p. 1.

⁴ Katherine Dirks, *The Market Citizen: Economic Integration and Citizenship in the European Union*, Columbia University, Graduate Student Conference, 14 April 2005, www.columbia.edu/cu/polisci/pdf-files/dirks.pdf, p. 6-7.

⁵ *Idem.*

coordonat de la Bruxelles”. Potrivit lui W. Riker¹, „federalismul este o organizare în care activitățile de guvernare sunt împărțite între guvernele regionale și guvernul central, astfel încât fiecare tip de guvernare are anumite activități cu privire la care ia decizia finală”. Această definiție face referire la două aspecte fundamentale ale sistemului federal:

- „1. ierarhia guvernelor, fiecare cu o întindere a autorității deja trasată și
2. autonomie instituționalizată la fiecare nivel de guvernare, astfel încât această autonomie devine *self-reinforcing*².”

În acest sens, potrivit autoarei, relația structurală între statele membre și instituțiile centrale de guvernare ale UE se califică drept sistem federal.

„Deși discuțiile cu privire la federalismul european au în vedere, deseori, transformarea UE într-un stat federal, federalismul, ca principiu de organizare a autorității și puterii politice, nu este, în mod necesar, legat de ideea de stat³” spune un autor. Cu siguranță, fondatorii Comunității Europene nu au anticipat o structură cu adevărat federală. Inițial, Comunitatea Europeană a fost creată și conceptualizată, în primul rând, ca fiind circumscrisă funcțional unei organizații de integrare economică, bazată nici pe granițe teritoriale fixe, nici pe o legătură directă dintre cetățeni și instituțiile sale⁴, afirmă H.D. Ipsen. Cu toate acestea, instituțiile europene⁵ au conținut dintotdeauna elemente federale. Astfel, UE a devenit o comunitate politică cu puteri de reglementare și cu un mecanism adecvat, definit teritorial, de excludere și includere (cetățenia europeană). În prezent, potrivit autorilor Herman Bakvis, William M. Chandler, UE are, așadar, destul de multe trăsături specifice sistemului federal: cel puțin două niveluri de guvernare; competențe partajate și principiul subsidiarității; principiul priorității ordinii juridice a UE asupra ordinilor juridice naționale; adoptarea deciziilor cu votul majorității; revizuirea tratatelor nu poate fi unilaterală; alegerea directă a Parlamentului European; Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), în calitate de „arbitru⁶”.

Una dintre primele manifestări ale modelului statului federal (american) pentru construirea Europei este prezentă în discursul lui W. Churchill, ținut la Zürich, la 19

¹ William Riker, *Federalism*, în „Handbook of Political Science, vol. 5: Governmental Institutions and Processes”, Ed. Greenstein and Polsby (Reading: Addison –Wesley, 1975), p. 101, citat de Katherine Dirks, *op. cit.*, p. 7-8.

² *Idem*.

³ Daniel Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Second Edition ed., New York: Grove’s Dictionaries, 1994, p. 12, citat de Tanja Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, 2003, publicat de The Federal Trust for Education and Research, p. 2.

⁴ Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen, Mohr, 1972, p. 196, citat de Tanja Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, 2003, publicat de The Federal Trust for Education and Research, p. 2.

⁵ De exemplu, Înalta Autoritate a CECA nu era o instituție interguvernamentală executivă, ci deținea puteri autonome și era responsabilă în fața Adunării Comune.

⁶ Herman Bakvis, William M. Chandler, eds. 1987, *Federalism and the Role of the State*, Toronto: University of Toronto Press și Wheare, Kenneth C. 1963; *Federal Government*, 4th ed. London, New York: Oxford University Press, citați de Tanja Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, 2003, publicat de The Federal Trust for Education and Research, p. 2-3.