

Bianca Maria Carmen PREDESCU

**DREPT INSTITUȚIONAL
COMUNITAR**



DREPT INSTITUȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE

Universul Juridic

București

-2013-

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

Copyright © 2013, 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

PREDESCU, BIANCA

Drept instituțional comunitar : drept instituțional al Uniunii Europene /

Bianca Maria Carmen Predescu. - București : Universul Juridic, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-025-9

341.217(4) UE

REDACTIE: 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%**

Cuvânt înainte

Predau disciplina Drept instituțional comunitar începând cu anul 1994, la Facultatea de Drept din cadrul Universității din Craiova și prin publicarea acestei cărți se încheie un prim ciclu de gândire și abordare a studiului acestei materii, care se adresează studenților, tinerilor care vor activa nemijlocit în spațiul integrat al Uniunii Europene.

În vara anului 1991 am obținut primul loc la concursul național de selecție, deschis de Ambasada Franței de la București și am beneficiat de o bursă de studii acordată de Guvernul Republicii Franceze (BGF). Am urmat astfel cursuri aprofundate de drept la Facultatea de Științe Juridice, Universitatea Lumière – Lyon 2, în anul 1992, formându-mă științific în două domenii nestudiate până atunci în țară: drept instituțional comunitar și dreptul comunitar al afacerilor.

Reținând tot ceea ce am aflat și înțeles despre funcționarea mecanismelor Comunităților Europene am început să predau la facultate această disciplină începând cu toamna anului 1993 și în martie 1995 am publicat *Dreptul instituțional comunitar*, la Editura Cardinal, din Craiova, fiind la acea dată prima carte apărută în acest domeniu, prezentată și în mass-media televizată. La scurt timp a apărut și cartea publicată de profesorii Ion Filipescu și Augustin Fuerea.

Sub ochii noștri Comunitățile Europene s-au transformat în Uniune și cunosc un proces continuu de reforme instituționale, funcționale și substanțiale, încât dreptul instituțional și cel material al Uniunii Europene constituie disciplina cea mai vie din sistemele juridice. Aceasta a făcut ca ediția ulterioară *Drept comunitar – Evoluție istorică, sistem instituțional și juridic*, Editura Europa, Craiova, 1997, să fie dedicată doar unor probleme mai importante de studiu, după cum în următoarea *Drept instituțional comunitar – Curs universitar*, Editura Universitaria, Craiova, 1999, a reluat materia inițială, în formă revizuită. După aceea, o bună perioadă de timp, văzând căutările însăși ale Uniunii de a se redefini pe sine, am găsit mai potrivită metoda notelor de curs revizuite anual, căci era posibil să scrii despre ceea ce nu a devenit o realitate, așa cum au rămas multe lucrări dedicate Tratatului constituțional, ceea ce ar fi compromis un studiu didactic despre ceea ce există, așa cum mi-am propus de la bun început.

Totodată am decis să nu încarc textul cu nicio apreciere subiectivă (a altora ori personală) sau de ordin ideologic, iar el să conțină pe cât posibil o informație obiectivă, așa cum se desprinde din tratate și jurisprudența Curții de Justiție. Mi-am permis ca prelegerile orale ale cursului să fie o analiză profundă a construcției Uniunii Europene, văzută dintr-o perspectivă istorică, economică și politică, prin prisma categoriilor juridice cu care operează sistemul român de drept, pentru ca tinerii să înțeleagă „de ce” și „cum”. Am păstrat această metodă de lucru, iar o informație conexă textului din curs, ori ceea ce am

apreciat a fi interesant, am trecut în partea de final a capitolului, sub forma „fișier” sau „documente”.

Ediția prezentă este lucrată în cea inițială, dându-i și un caracter retrospectiv (cel puțin pentru mine), condiții în care toate notele de subsol scrise ulterior poartă un „*”. Cursului îi sunt adăugate lucrări, studii și articole, ce conțin de fiecare dată mențiunea Conferințelor și Cursurilor în cadrul cărora au fost susținute și publicate. Ele întregesc analiza fenomenului integrării, privit în special sub aspectele sale instituționale și juridice. De ultim moment am „abdatat” titlul cărții, adăugând la cel original și cel dat de art. 47 TUE, Uniunea Europeană fiind persoană juridică, succesoare a Comunităților Europene create în urmă cu peste o jumătate de secol.

Partea I

*„Europa va fi unită ...Aglomerarea Europei va veni mai curând
sau mai târziu prin forța lucrurilor, impulsul a fost dat și
nu cred...să fie în Europa alt echilibru decât
aglomerarea...marilor popoare...”*

*Napoleon Bonaparte
Mémorial de Sainte-Hélène, 1821*

Introducere

Argument

Visul de secole „o Europă Unită” a devenit o necesitate și o realitate a sfârșitului de secol XX. Uniunea Europeană se prezintă ca fiind o construcție modernă și originală, instituțională și funcțională, fără precedent în istorie și fără corespondent în lumea contemporană.

Principiile de ordin strategic și economic ale construcției comunitare gândite în anii '50 au prefigurat sensul dezvoltării, iar adaptarea lor permanentă la noile realități europene și mondiale oferă o soluție viitorului omenirii. Din această perspectivă, studierea apariției și evoluției Comunităților Europene, ulterior a Uniunii Europene, precum și a sistemului instituțional și juridic, a mijloacelor de acțiune specifice apare deosebit de interesantă și utilă, mai ales în actuala conjunctură politică, economică și militară.

Problema viitorului Europei nu mai este și nici nu mai poate să rămână o problemă a statelor membre. Ea este problema tuturor țărilor situate geografic în Europa, cât și a întregii omeniri. Prima jumătate a mileniului III ne va oferi răspunsul la o întrebare esențială: care este modelul optim de dezvoltare, cel european, cel asiatic sau cel american?

Reflectând asupra evoluției istorice din epoca modernă și contemporană, asupra principiilor și scopului Uniunii Europene considerăm că suntem datori să încercăm să prefigurăm viitorul Europei și al întregii comunități mondiale, pentru că viitorul societății în care trăim este și viitorul nostru, al fiecărui individ.

Ideea unei Europe unite nu este nouă. Ea își are sorgintea în antichitate și s-a perpetuat de-a lungul secolelor, manifestându-se poate cu mai puțină tărie în secolul XIX, când a fost dominant conceptul statului națiune, concept care a stat la baza formării în această epocă a statelor moderne europene, state națiuni contemporane.

După Primul Război Mondial, mișcarea pentru o Uniune Paneuropeană și-a găsit larg ecou în cadrul Societății Națiunilor. În memorabila expunere prezentată la 5 septembrie 1929 în fața Adunării Societății Națiunilor, ministrul de externe francez Aristide Briand

preconiza crearea unui cadru federal „fără a aduce atingere suveranității unei națiuni care ar face parte dintr-o asemenea asociație” ... „jucând un rol mai mult economic”¹.

Izbucnirea celui de al Doilea Război Mondial a făcut imposibilă aplicarea acestui plan. Ideea nu a fost însă abandonată. Putem spune ca a doua jumătate a secolului XX a fost dominată de crearea unor puternice structuri politice, economice și militare: Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Asociația Europeană a Liberului Schimb, Uniunea Europei Occidentale la nivel strict european, sau altele care depășesc granițele continentului: Organizația Națiunilor Unite, Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică și Organizația Tratatului Atlanticului de Nord.

Toate aceste organisme au în esență menirea de a pune mai bine în valoare deosebitul potențial uman, economic, cultural, științific, militar al statelor bătrânului continent, de a-i menține prestigiul de conștiință și forță vie a umanității.

Lucrarea de față înțelege să prezinte condițiile care au stat la baza constituirii Comunităților Europene și evoluția acestora, caracterele generale și structura instituțională, ordinea de drept comunitară și mijloacele de acțiune specifice Uniunii Europene. Toate aceste probleme conturează conținutul dreptului instituțional comunitar/al Uniunii Europene.

Considerații generale

Europa modernă este compusă din state suverane care nu se supun niciunei autorități superioare. Statele sunt separate prin frontiere, granițe. Relațiile dintre ele sunt bazate pe diplomatie, încheierea de convenții internaționale ce sunt supuse regulilor dreptului internațional public. Fiecare stat se distinge de vecinul său prin limbă, tradiții, istorie, cultură, obiceiuri.

Un dublu principiu se manifestă: dorința de dominare, de hegemonie a statelor puternice și dorința de echilibru european din partea statelor mai puțin puternice. În epoca modernă acest principiu a fost resortul relațiilor internaționale europene. El caracterizează și ultimele decenii.

Europa modernă este divizată politic, religios, etnic, economic. Dacă inițial sursele de divizare au fost politice și religioase, factorul economic devine, în timp, cel mai puternic. Economia națională întărește statul susținând organizarea sa politică și juridică. De aici și rivalitatea din ce în ce mai accentuată între marile puteri europene pentru cucerirea de noi teritorii, realizarea zonelor de influență. Factorul economic este cel care tranșează și azi rivalitățile, dă soluții în condiții de criză.

Divizarea și echilibrul, reguli ale Europei moderne sunt consacrate și de Tratatul de la Westphalia din anul 1648. Până în zilele noastre Europa a fost supusă unui echilibru precar și unor hegemonii succesive, iar până în secolul al XIX-lea ea este perioada creșterii și descreșterii unor mari imperii iar ulterior începutul afirmării mișcărilor naționale.

Europa secolului XIX și a primei jumătăți a secolului XX este cea a unor alianțe fragile și vremelnice în vederea menținerii păcii. În același timp este și perioada începutului cooperării europene prin organizarea de conferințe, reuniuni periodice și frecvente asupra unor probleme politice de interes general. Tot în această perioadă asistăm la crearea unor

¹ Memorandum – publicat la 1 mai 1930 în Franța, în: Ch. Philip – *Les Institutions Europeennes*, Masson, Paris, 1980, p. 10.

veritabile servicii publice internaționale: Uniunea poștală universală, Uniunea telegrafică, Uniunea de la Berna asupra căilor ferate, Convenția asupra protecției proprietății industriale, literare și artistice.

Prima jumătate a secolului XX este Europa celor două războaie mondiale care au însemnat distrugerea puterii ridicate până atunci; milioane de victime; localități distruse, chiar rase de pe suprafața pământului; economia adusă la punctul zero; apariția unor noi mari puteri: Statele Unite ale Americii, Uniunea Sovietică, Japonia. Prima jumătate a secolului XX deschide epoca pactelor secrete între cei mai puternici în ideea de a-și împărți lumea în zone de influență. Astăzi trăim efectele acestei politici și ea rămâne actuală.

Dacă secolul XIX este dominat de profundele mișcări naționale care au dus la formarea statelor moderne europene, secolul XX este dominat de perfectarea granițelor, așa cum au fost stabilite prin Tratatul de la Versailles. Europa contemporană se pronunță ferm pentru menținerea acestor granițe și exclude revendicările teritoriale.

Europa celei de-a doua jumătăți a secolului XX este cea a unei noi dualități: o Europă unită, comună sau divizată de interese economice și politice. Aceasta este Europa zilelor noastre.

Premisele apariției Comunităților Europene

Pentru a decide dacă integrarea europeană, fenomen specific zilelor noastre este o construcție necesară și se bazează pe tradiții europene suntem obligați să privim dezvoltarea istorică a popoarelor și statelor situate geografic în Europa în cel puțin ultimele 2000 de ani pentru a răspunde la întrebarea dacă există o unitate europeană și în ce anume constă.

În antichitate putem spune că suntem în prezența unor surse de cultură și civilizație ce pun bazele sistemului de valori specific tradiției europene ce a pornit de la umanismul elenistic, așa cum a fost conceput în Grecia Antică și desăvârșit de Imperiul Roman. În centrul sistemului de valori european se află omul, nevoile și aspirațiile sale. Acest sistem axiologic este propriu tuturor popoarelor europene, urmare interferențelor culturale realizate de-a lungul timpului.

Cât privește unitatea, pe de o parte putem vorbi de un mediu unitar de cultură și civilizație, iar pe de altă parte de o unitate politică realizată prin forță armată, de Imperiul Roman, prin cuceriri teritoriale succesive. Ele au avut menirea nu doar de a crea o superputere a acelor timpuri, ci și de a implanta propriul sistem de valori în teritoriile cucerite, obținându-se în timp unitatea de cultură și civilizație amintită anterior.

Cuceririle cunoașterii științifice și filosofice precum și domeniile creației artistice fundamentate de Grecia Antică, cât și sistemul politic, juridic, administrativ, economic și social de organizare a statului și societății, fundamentate și dezvoltate de Roma Antică sunt moșteniri ce s-au transmis de-a lungul timpurilor, prezente și în zilele noastre. Ele sunt temeiul sistemului axiologic comun popoarelor europene, căruia i se adaugă religia creștină specifică Europei.

Evul Mediu caracterizat prin fărâmițare politico-statală, divizare și permanentă rivalitate între puterea laică și cea religioasă, cât și diferitele unități statale este perioada unor veșnice confruntări pentru dominație pe continent, unitatea politică realizându-se de regulă prin forță. Sub aspect cultural Evul mediu este „o universitate fără frontiere”, valorile culturii materiale și spirituale circulând liber.

Odată cu marile descoperiri geografice, istoria Europei este cea a creșterii și descreșterii imperiilor, a luptei pentru dominație dintre acestea, marile imperii coloniale – spaniol, portughez, francez, britanic, olandez, german, rus – instaurând în întreaga lume modelul european de cultură și civilizație, ce conține implicit moștenirea eleno-latină arătată, iar pe de altă parte asigură dominația Europei în raport cu restul lumii.

Europa modernă este perioada marilor revoluții industriale și democratice ce au desăvârșit modelul european politico-economic de organizare a statului și societății, conceptele revoluției industriale britanice și germane, cât și ale revoluției politice franceze stând implicit la baza constituirii actualului model de integrare europeană. Ele se găsesc și azi la baza tuturor deciziilor.

Unitatea europeană s-a realizat în toată această perioadă de regulă prin intermediul forței, în contextul politicii de dominare a marilor puteri. Alături de principiul dominării se impune și cel al echilibrului promovată de regulă de statele mici și medii, dar și de marile puteri, căci echilibrul este întotdeauna cel obținut la vârful între marile puteri existente la un moment dat.

Europa primei jumătăți a secolului XX este Europa divizării și confruntărilor armate cu caracter mondial, Europa afirmării statelor națiuni, a identității naționale și a respectului acesteia pe plan internațional. Ea este perioada afirmării conștiinței naționale, resort moral actual.

Evoluția în timp, cel puțin în ultimele două milenii a întregii omeniri și a continentului nostru în special, a demonstrat că factorul economic susține factorul politic, militar, cultural, fiind motorul dezvoltării și substratul declarat sau implicit al luptei pentru supremație.

Premisele unității europene actuale sunt date de un nivel apropiat de dezvoltate economică a statelor europene, un sistem comun de reguli de organizare a vieții economice, un sistem democratic de organizare a statului și a vieții politice, un sistem comun de valori socio-umane ce urmărește realizarea la un standard ridicat a gradului de satisfacere a nevoilor oamenilor.

Partea a II-a

Drept instituțional comunitar

Drept instituțional al Uniunii Europene

CAPITOLUL I

CREAREA COMUNITĂȚILOR EUROPENE ȘI EVOLUȚIA LOR

Înainte de a studia dreptul instituțional comunitar – ca ansamblu de reguli ce cârmuiesc structura și funcționarea Uniunii Europene este absolut necesar de a cerceta condițiile care au stat la baza constituirii Comunităților și evoluția acestora, precum și caracterele generale.

Secțiunea 1

Crearea Comunităților

A. Planul Schumann și CECO

Crearea și evoluția celei mai originale dintre structurile regionale – Uniunea Europeană – sunt strâns legate de contextul politic și economic internațional din a doua jumătate a secolului nostru. Premisele apariției și evoluției comunităților le găsim în două surse: pe de o parte ideea interbelică a unei Europe federaliste după principiul Statelor Unite ale Americii, iar pe de altă parte condițiile existente la sfârșitul celui de al Doilea Război Mondial.

În ceea ce privește ideea unei Europe federaliste sunt de reținut, ca cele mai importante, două aspecte. La 5 septembrie 1929, în fața Adunării Societății Națiunilor, ministrul de externe al Franței Aristide Briand a prezentat un proiect ce privea crearea între statele europene a unei legături federaliste, fără a aduce atingere suveranității de stat. După acest discurs Aristide Briand¹ a fost desemnat să prezinte în fața Societății Națiunilor un memorandum asupra organizării unui regim de uniune federală europeană. Deși statele au primit favorabil proiectul, el nu a putut fi pus în aplicare datorită afirmării la scurt timp a mișcărilor național socialiste în Italia și Germania, condiții în care ideea unității europene nu mai poate fi promovată.

¹ A. Briand (1862-1932) om politic francez, născut la Nantes, orator remarcabil; a fost în mai multe rânduri Președinte al Consiliului de Stat și ministru de externe, partizan al politicii de reconciliere cu Germania; membru marcant al Societății Națiunilor, în anul 1926 i s-a decernat Premiul Nobel pentru Pace.

După război această idee a fost preluată de mișcarea federalistă compusă din: Uniunea europeană a federaliștilor, Uniunea parlamentară europeană, Noile echipe internaționale, Mișcarea socialistă pentru Statele Unite ale Europei ș.a. În decembrie 1947 aceste organizații au constituit între ele un comitet internațional de coordonare a Mișcărilor pentru unitate europeană. Acest comitet a avut mai multe reuniuni, cea mai importantă fiind Congresul de la Haga din 8-10 mai 1948. Concluziile acestui congres sunt cuprinse într-un act cunoscut sub titlul „mesajul către europeni”, care a stat ulterior la baza constituirii Consiliului Europei.

Situația apărută în Europa după anii '30 și apoi izbucnirea celui de al Doilea Război Mondial au făcut ca proiectul Briand să rămână o literă moartă, iar în ceea ce privește „mesajul către Europeni” putem spune că doar într-o formă mult denaturată a stat la baza constituirii la 5 septembrie 1949 a unei alte structuri europene: Consiliul Europei. Acest organism este diferit de Uniunea Europeană, întrucât este o organizație de cooperare și nu de integrare, dispune de puteri mici în raport cu Uniunea, ale cărei decizii sunt obligatorii pentru statele membre; are un scop general politic, cultural și de apărare a drepturilor omului, fără să reprezinte un mecanism de integrare economică și politică.

Condițiile existente la sfârșitul celui de al Doilea Război Mondial, privite în toată complexitatea lor au stat în mod hotărâtor la baza apariției Comunităților Europene. Situația economică, politică, militară a Europei era foarte complexă și se datora modului în care se încheiase pacea și urmărilor ei: apariția celor două centre de putere Statele Unite ale Americii și Uniunea Sovietică și a zonelor lor de influență; începutul războiului rece; nevoia de refacere a economiilor distruse de război; găsirea unui sistem de garanții reale pentru menținerea păcii.

În acest context, în primii ani după război, în Europa, dar și pe plan internațional s-au creat o serie de organizații, unele cu vocație principal economică, altele militară, sau politică, reamintindu-le pe cele mai importante:

a) în domeniul militar: Uniunea Europeană constituită pe baza Tratatului de la Bruxelles semnat la 17 martie 1948 și devenită ulterior Uniunea Europei Occidentale (UEO); Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) constituită pe baza Tratatului semnat la 4 aprilie 1949 la Washington și care extinde solidaritatea în materie de apărare la nivelul Atlanticului de Nord, depășind granițele Europei;

b) în domeniul economic: Organizația Europeană de Cooperare Economică (OECE) creată în anul 1948 pentru a gestiona ajutorul SUA în cadrul planului Marshall². Planul fusese lansat încă din anul 1947 și era destinat tuturor statelor europene grav afectate de război, dar în acel an, Uniunea Sovietică, atât pentru sine, cât și pentru statele aflate sub influența sa a refuzat participarea la Planul Marshall, așa încât acest ajutor a fost destinat în final doar statelor vest europene. Ulterior OECE s-a transformat în Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE);

c) în domeniul politic – Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei ș.a.

Analizând organismele menționate observăm că ele prezintă următoarele inconveniente: – nu reuneau aceleași state europene; – participau și state neeuropene care

² G. Marshall (1880-1959) general și om politic american, născut la Uniontown – Pennsylvannia; Șef de stat major al armatei SUA, în timpul celui de-al Doilea Război Mondial; Secretar al Departamentului de Stat 1947-1948; a inițiat planul de ajutor acordat de SUA Europei, plan adoptat de 16 țări europene în 1948; în 1953 i s-a decernat Premiul Nobel pentru Pace.