

DREPTUL UNIUNII EUROPENE I

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

Robert Schuman

Aspecte prealabile²

„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 1950³, au avut și momente de stagnare, în special după Tratatul de la Maastricht⁴”, 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

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

² Secțiune preluată din M.A. Dumitrașcu, *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 13-16.

³ „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”.

⁴ L. Garat, *Le fédéralisme dans le Traité de Lisbonne*, 7 mai 2008, disponibil online pe http://ireenat.univlille2.fr/fileadmin/Articles_fond/_2008007_L.Garat_le_Federalisme_dans_le_Traite_de_Lisbonne.pdf, p. 1.

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.”¹

Potrivit autoarei Katherine Dirks², 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) coordonat de la Bruxelles”. Potrivit lui W. Riker³, „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*⁴”.

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 stat⁵” spune un autor. Cu siguranță, fondatorii Comunității

¹ K. Dirks, *The Market Citizen: Economic Integration and Citizenship in the European Union*, Columbia University, Graduate Student Conference, 14 April 2005, disponibil online pe www.columbia.edu/cu/polisci/pdf_files/dirks.pdf, pp. 6-7.

² *Ibidem*.

³ W. 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 K. Dirks, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁴ *Ibidem*.

⁵ D. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Second Edition, New York: Grove’s Dictionaries, 1994, p. 12, citat de T. Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, publicat de The Federal Trust for Education and Research, 2003, p. 2.

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 sale¹, afirmă H.D. Ipsen. Cu toate acestea, instituțiile europene² 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 „arbitru”³.

Una dintre primele manifestări ale modelului statului federal (american) pentru construirea Europei este prezentă în discursul lui W. Churchill, ținut la Zürich, la 19 septembrie 1946, discurs în care susținea că trebuie create „un fel de State Unite ale Europei”⁴. Această declarație politică este urmată, la 9 mai 1950, de Declarația ministrului de externe al Franței, Robert Schuman. Aceasta din urmă prevede că, „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, indispensabile*

¹ H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen, Mohr*, 1972, p. 196, citat de T. Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, publicat de The Federal Trust for Education and Research, 2003, p. 2.

² De exemplu, Înalta Autoritate a CECO nu era o instituție interguvernamentală executivă, ci deținea puteri autonome și era responsabilă în fața Adunării Comune.

³ H. Bakvis, W.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 T. Börzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, publicat de The Federal Trust for Education and Research, 2003, pp. 2-3.

⁴ http://www.ena.lu/address_given_winston_churchill_zurich_19_september_1946-2-8992.

pentru menținerea păcii” (s.n.)¹. Construcția Europei pe metoda funcționalistă a constituit însă un impediment important în dezvoltarea unei concepții federale a Europei. Astfel, potrivit doctrinei de specialitate, „integrarea pe sectoare economice, apoi pe domenii de competență se îndepărtează de actul politic și juridic federal necesar pentru constituirea unui stat federal. În consecință, evoluția CE și, ulterior, a UE nu au fost supuse în mod direct modelului statului federal, chiar dacă referiri la acesta au apărut în doctrina de specialitate”². Cu toate acestea, voința în acest sens a celor care au gândit Comunitatea Europeană nu a dispărut, Jacques Robert, constituționalist francez, subliniind, în anul 1998, faptul că: „ne îndreptăm, fie că vrem, fie că nu, către o structură care va fi din ce în ce mai mult una federală”³. Ideea federală este, așadar, încă prezentă, chiar dacă rămâne, deocamdată, în fază de proiecte pe termen lung, dar este afirmată din ce în ce mai des de doctrină⁴.

În ceea ce privește dezbaterile instituționale, potrivit lui Gilles Andréani, acestea opun două curente, pe de o parte, cel al federaliștilor, partizanilor unei Europe supranaționale și, pe de altă parte, cel al apărătorilor unei Europe a statelor sau pur și simplu ai unor instituții interguvernamentale. Susținătorii primului curent⁵ pun accentul pe aspecte, precum: integrarea, extinderea competențelor UE, metoda Monnet, rolul Comisiei și al Parlamentului European; adepții celuiilalt curent⁶ văd Europa acționând sub mandatul și controlul statelor, acestea din urmă limitându-i competențele și dominându-i instituțiile, prin intermediul Consiliului

¹ R. Tinière, *L'accélération de la constitutionnalisation de l'Europe: prémices de la création d'un État fédéral européen ou structuration accrue de l'espace européen?*, pe <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes3/TINIERE.pdf>, p. 4.

² *Ibidem*, p. 5.

³ R. Jacques, *Perspectives pour demain*, La Constitution face à l'Europe, actes du colloque du 16.12.1998, La documentation française, 2000, p. 67, citat de R. Tinière, *op. cit.*, p. 5.

⁴ R. Tinière, *op. cit.*, p. 5.

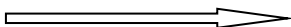
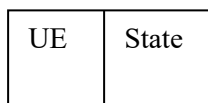
⁵ De exemplu, Schuman, Monnet, Hallstein, Luns, Delors (G. Andréani, *Le fédéralisme et la réforme des institutions européennes*, publicat pe <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001353.pdf>, p. 1).

⁶ de Gaulle, M. Thatcher și succesorii lor, eurosceptici englezi sau suveraniști francezi, fără a uita electoratul danez (potrivit lui G. Andréani, *op. cit.*, p. 1).

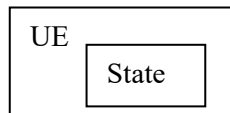
și Consiliului European, iar Comisiei oferindu-i doar un rol tehnic și Parlamentul European fiind perceput ca un rău necesar¹.

Apreciem că analiza lui Robert Schütze referitoare la natura federală a Uniunii și modul de distribuire a competențelor în cadrul său este una convingătoare, motiv pentru care, în continuare, vom face unele trimiteri la aceasta. Astfel, potrivit autorului, natura Uniunii Europene a reprezentat o problemă pentru ultima jumătate de secol și nu va putea fi rezolvată printr-un mod de gândire care ar reduce lumea la state suverane.² În istoria SUA au devenit proeminente două filozofii ale federalismului, și anume: federalismul dualist și cel cooperativ. *Federalismul dualist* este bazat pe ideea suveranității duale: guvernul federal și guvernele statale sunt co-egali „suverani” și fiecare acționează independent, într-o sferă separată. *Federalismul cooperativ* se bazează pe ideea că ambele guverne lucrează împreună: sunt părți complementare într-o sferă juridică pe care o împart. Schütze oferă și o imagine grafică în acest sens³. Diferența dintre cele două este una *structurală* și ține de *modul* de împărțire a puterii și nu de centralizare sau descentralizare⁴.

Federalism dualist



Federalism cooperativ



În opinia autorului, Uniunea Europeană a evoluat de la federalismul dualist la cel cooperativ⁵. Trei elemente au determinat trecerea menționată. Primul se referă la faptul că tot mai multe domenii aflate în competența exclusivă a statelor au trecut în competența Uniunii. Al doilea aspect este în legătură cu declinul exclusivității legislative; astfel, potrivit

¹ G. Andréani, *op. cit.*, p. 1.

² R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Ed. Oxford Studies in European Law, 2009, p. 345.

³ R. Schütze, *op. cit.*, p. 348.

⁴ *Ibidem*, p. 352.

⁵ *Ibidem*, p. 346.

sistemului dualist, federația și statele sale nu legiferează niciodată în același domeniu în același timp, însă, conform funcționării federalismului cooperativ, cele două niveluri guvernamentale cooperează prin stabilirea unor reguli juridice complementare în cadrul fiecărui domeniu. În acest context, armonizarea permite existența legilor naționale complementare, standardul comunitar nemaifiind perceput ca excluzând invariabil statele membre în cadrul domeniului său de aplicare. Ultima dovadă a trecerii către federalismul cooperativ este consacrarea, la nivel constituțional, a principiului *subsidiarității*, care este esența acestui tip de federalism¹. Potrivit subsidiarității, competențele trebuie alocate în funcție de capacitatea de rezolvare a problemelor: problemele europene au nevoie de o soluție europeană, cele naționale – de una națională. Astfel, prezența „competențelor complementare”, alături de principiul subsidiarității², reprezintă în sine, potrivit lui R. Schütze, o opțiune substanțială constituțională în favoarea filozofiei federalismului cooperativ³. Autorul concluzionează în sensul că, în contextul în care principiile federale se presupune că au rolul de a găsi unitatea în diversitate, *federalismul cooperativ este „variantea cea mai adecvată de federalism”*, care exprimă cel mai bine ideea *unității în diversitate*. În acest context, trebuie precizat că *cele mai multe legi europene creează un cadru normativ uniform care permite manifestarea diversității naționale*⁴.

¹ Spre deosebire de cel dualist, în care de esența sa este să regăsim principiul *enumerării*.

² Potrivit lui R. Schütze, exclusivitatea UE este salvagardată prin rezervarea pentru statele membre a unor sarcini *funcționale în cadrul* domeniilor respective (*op. cit.*, p. 351).

³ R. Schütze, *op. cit.*, pp. 347-348.

⁴ *Ibidem*, p. 351.

CAPITOLUL I

DE LA COMUNITĂȚI EUROPENE LA UNIUNE EUROPEANĂ – ASPECTE EVOLUTIVE ȘI CONCEPTUALE CU PRIVIRE LA APARIȚIA IDEII DE UNITATE, LA NIVEL EUROPEAN¹

Secțiunea 1

Noutatea conceptului de integrare propus de Comunitățile Europene și specificitatea ordinii juridice a Comunităților Europene ca o consecință a sistemului de integrare

1.1. Globalizare/Mondializare-Regionalizare

1.2. Cooperare-Integrare

1.3. Integrarea în cadrul Comunităților Europene

1.4. Specificitatea ordinii juridice a Comunităților Europene ca o consecință a sistemului de integrare

Secțiunea a 2-a

Evoluția construcției comunitare de la integrare economică la integrare politică – efecte asupra ordinii juridice

Secțiunea a 3-a

Istoricul apariției construcției comunitare

Având în vedere faptul că instrumentele juridice ale Uniunii Europene au fost create pentru a răspunde unor nevoi concrete și adaptate unui anumit sistem de funcționare a Comunităților Europene și, apoi, a Uniunii Europene, vom începe analiza prin a prezenta contextul politic și economic

¹ Secțiune preluată din M.A. Dumitrașcu, *Dreptul Uniunii și specificitatea acestuia*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 17-44.

care a condus la constituirea Comunităților Europene și, odată cu acestea, a unei ordini juridice cu un conținut specific. În acest scop, prezentarea debutează cu precizarea realităților legate de conceptele de globalizare-regionalizare, pe de o parte, și cooperare-integrare, pe de altă parte.

Secțiunea 1

Noutatea conceptului de integrare propus de Comunitățile Europene și specificitatea ordinii juridice a Comunităților Europene ca o consecință a sistemului de integrare

La sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, pe continentul european, toate eforturile au fost îndreptate către realizarea păcii, existând convingerea că numai *unificarea europeană* poate conduce la sfârșitul unei istorii marcate de distrugere umană, economică și politică. Apare, astfel, un puternic curent în sensul creării în Europa a unor organizații internaționale ca metode sigure de colaborare între state, în domeniul economic, politic sau militar.

Așa cum vom vedea, statele aveau de ales, în principal, între două forme de funcționare a organizației interguvernamentale, și anume: *cooperarea* și *integrarea*, ca metode de colaborare între state în cadrul organizațiilor internaționale interguvernamentale, fiecare având caracteristici și consecințe proprii.

1.1. Globalizare/Mondializare-Regionalizare

Încă de la început, precizăm faptul că analiza celor două concepte trebuie să aibă în vedere contextul în care au apărut, și anume fenomenul de **globalizare** existent la nivel mondial¹. Astfel, „globalizarea reflectă

¹ Pentru unele considerații privind termenii și fenomenele *globalizare* și *mondializare*, a se vedea <http://fr.wikipedia.org/wiki/Mondialisation> [„Din punct de vedere etimologic, lumea (universul), (*monde* –univers – în fr.) și globul sunt destul de aproape pentru ca mondializarea și globalizarea să fie sinonime în folosirea lor inițială în limba franceză (1964 pentru primul, 1965 pentru al doilea). Cu toate acestea, apropierea termenului «globalizare»

procesul de creștere a interdependențelor dintre economiile și societățile naționale, prin tendința acestora de a se insera într-un ansamblu caracterizat de unitate prin diversitate¹”. „Globalizarea reprezintă o realitate, prezentând cele mai diverse aspecte și având consecințe de la libera circulație a bunurilor și a persoanelor până la aceea a ideilor și informațiilor. Globalizarea a devenit o realitate în momentul în care a fost conștientizată existența unor „bunuri comune” și necesitatea gestionării acestora la nivel global²”. Astfel, au fost înființate organizații internaționale cu vocație universală care să poată rezolva problemele globale ale omenirii³. În plus, momentul căderii Cortinei de Fier a marcat, practic, începutul unui proces nou, de redefinire a scenei internaționale, în care se afirmă, concomitent și la fel de puternic, două tendințe contrare: globalizarea și regionalizarea⁴.

Regionalizarea este un fenomen care nu caracterizează numai continentul european, ci și alte regiuni, de exemplu, America și Asia. Iată câteva exemple: în anul 1994, se constituie zona de liber-schimb NAFTA (SUA, Canada și Mexic); în anul 1995 sunt puse bazele uniunii vamale MERCOSUR (Argentina, Brazilia, Paraguay, Uruguay, Chile); în 1996 – uniunea vamală Grupul Andin (existent încă din 1969) (Bolivia, Columbia, Peru, Ecuador, Venezuela); în 1967 – zona de liber-schimb ASEAN și APEC – formă de colaborare alcătuită din: statele membre NAFTA și ASEAN, precum și Chile, China și Hong Kong.

de limba engleză și specificitatea termenului «mondializare» au condus la o diferență semantică. În limba franceză, termenul de «globalizare» înseamnă extinderea presupusă a raționamentului economic la toate activitățile umane și evocă limitarea acesteia la globul terestru. Termenul de «mondializare» înseamnă extinderea la nivel planetar a schimburilor, fie ele culturale, politice, economice sau de altă natură. (...) Unii văd în termenul de «globalizare» simpla traducere a termenului din limba engleză în limba franceză, globalizarea fiind sinonimă cu mondializarea. Alții văd o diferență în natură între cei doi termeni și consideră globalizarea ca o etapă după mondializare, care o depășește și constituie o dizolvare a identităților naționale și eliminarea frontierelor în cadrul rețelelor de schimb la nivel mondial.” – s.n.].

¹ M. Coșea, *Economia integrării europene*, Ed. Tribuna Economică, București, 2004, p. 17.

² *Ibidem*, p. 21.

³ Instituțiile specializate ale ONU, GATT, OMC, instituțiile financiar-bancare internaționale etc.

⁴ *Ibidem*, pp. 21-22.