

Mihaela Augustina DUMITRAȘCU

*DREPTUL UNIUNII EUROPENE
ȘI SPECIFICITATEA ACESTUIA*

Mihaela Augustina DUMITRAȘCU

Dreptul Uniunii Europene și specificitatea acestuia

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
-2015-

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

Copyright © 2012, 2015, 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. - Ed. a 2-a, rev. și adăug. - București : Universul Juridic, 2015**

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-601-5

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**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

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

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 stat”³ 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 „arbitru”⁶.

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.

septembrie 1946, discurs în care susținea că trebuie create „un fel de State Unite ale Europei”¹. 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 pentru menținerea păcii”(s.n.)². 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”³. 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”⁴. 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 doctrină.⁵

În ceea ce privește dezbaterile instituționale, potrivit lui Gilles Andreani, 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 curent⁶ pun accentul pe aspecte, precum: integrarea, extinderea competențelor UE, metoda Monnet, rolul Comisiei și al Parlamentului European; adepții celui alt curent⁷ văd Europa acționând sub mandatul și controlul statelor, acestea din urmă limitându-i competențele și dominându-i instituțiile, prin intermediul Consiliului și Consiliului European, iar Comisiei oferindu-i doar un rol tehnic și Parlamentul European fiind perceput ca un rău necesar.⁸

Apreciem că analiza lui Robert R. 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.⁹ În istoria SUA

¹ http://www.ena.lu/address_given_winston_churchill_zurich_19_september_1946-2-8992

² Romain 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?*, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes3/TINIÈRE.pdf>, p. 4.

³ *Ibidem*, p. 5.

⁴ Jacques Robert, *Perspectives pour demain*, La Constitution face à l'Europe, actes du colloque du 16.12.1998, La documentation française, 2000, p. 67, citat de Romain Tinière, *op. cit.*, p. 5.

⁵ Romain Tinière, *op. cit.*, p. 5.

⁶ De exemplu, Schuman, Monnet, Hallstein, Luns, Delors (Gilles Andreani, *Le fédéralisme et la réforme des institutions européennes*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001353.pdf>, p. 1).

⁷ de Gaulle, M. Thatcher și succesorii lor, euroceptici englezi sau suveraniști francezi, fără a uita electoratul danez (potrivit lui Gilles Andreani, *op. cit.*, p. 1).

⁸ Gilles Andreani, *op. cit.*, p. 1.

⁹ Robert R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford Studies in European Law, 2009, p. 345.