

GHEORGHE CIASCAI

POLITICI PUBLICE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

- Note de curs -

Fetiței mele dragi,

Maria Elena

GHEORGHE CIASCAI

**POLITICI PUBLICE
ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ**

- Note de curs -



Copyright © 2015, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

Editurii Pro Universitaria

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

Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

CIASCAI, GHEORGHE

Politici publice în Uniunea Europeană : note de curs / Gheorghe Ciascai. - București : Pro Universitaria, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-26-0272-7

341.217(4) UE

Modulul I - Cadrul teoretic general

TEMA I.1. NATURA GUVERNĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

I.1.1. Natura entității politice europene

Uniunea Europeană este una din cele mai interesante apariții în mediul politic internațional din ultimul secol, fiind o entitate politică greu de definit și de clasificat¹. Pentru a înțelege și pentru defini cu exactitate natura acestei entități politice ar fi utilă o scurtă prezentare a istoriei Uniunii. Creată în anul 1952, odată cu încheierea procesului de ratificare a Tratatului de la Paris din 1951, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO) reprezintă piatra de temelie a Uniunii. Ulterior, în 1957, prin Tratatul de la Roma se creează două noi comunități – Comunitatea Economică Europeană (CEE) și Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică (EURATOM). Consacrarea dimensiunii politice care are loc odata cu intrarea în vigoare în 1993 a Tratatului de la

¹ Gheorghe Ciascai, “Sistemul politic între suveranitate națională și integrarea europeană”, în Aristide Cioabă, Constantin Nica (coord.) *Sistemul politic în România, Actori, Instituții, Provocări*, Editura ISPRI, București, 2014, p. 765

Maastricht, semnat în 1991, prin care se instituia Uniunea Europeană, formată din trei piloni. Acest tratat consacră, alături de cele trei comunități economice fondate în anii 50 ai secolului trecut, care alcătuiau împreună pilonul economic al Uniunii, alți doi piloni interguvernamentali, unul privind politica comună în domeniul relațiilor externe și în domeniul securității și unul privind politica comună în domeniul justiției și afacerilor interne. Ulterior, sunt adoptate și semnate în 1997, la Amsterdam, și în 2001, la Nisa, noi tratate de modificare și adaptare a tratatelor fondatoare. În decembrie 2007 este adoptat la Lisabona un nou Tratat de reformă a Uniunii. Acesta intră în vigoare la 1 decembrie 2009.

Între timp, din momentul fondării numărul statelor membre a crescut de la șase la douăzeci și opt, ca urmare a extinderilor din 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 și 2013. În urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Uniunea Europeană renunță la organizarea pe trei piloni și capătă personalitate juridică unică.

În legătură cu rezultatul politic generat de patru decenii de evoluție a construcției europene concretizat în formula Tratatului de la Maastricht, o formulă interesantă de „cuprindere sub un singur concept a construcției europene a fost foarte bine surprinsă de sintagma prin care cel mai longeviv președinte al Comisiei Europene, Jacques Delors,

denumea, la sfârșitul anilor 80 și începutul anilor 90”², Uniunea Europeană „obiect politic neidentificat”³.

Așa cum arătam într-o lucrare citată mai sus „Formula propusă de Jacques Delors are capacitatea de a reda întreaga ambiguitate a construcției europene, prinsă între canonul statalității moderne (...) și modelul postmodern supranațional de tip cvasifederalist/confederalist (...) prin care statele încercă să exercite în comun, în mod inovator, anumite funcții, în aplicare unor competențe suverane”⁴.

Din această perspectivă, pentru a releva gradul de nouitate pe care a adus-o această entitate politică europeană inedită în mediul internațional în a doua jumătate a secolului al XX-lea, într-un articol publicat în cursul anului 2012, am denumit Uniunea Europeană „ornitorincul mediului politic internațional”⁵.

Principalele trăsături distinctive ale Uniunii sunt: transferul de competențe care țin de suveranitate, dinspre statele membre către Uniune; crearea unor instituții puternice cu atribuții

² Gheorghe Ciascai, “Paradoxurile politice ale spațiului public al Uniunii Europene: între competențele suverane și limitele structurale”, în Gheorghe Ciascai, Gabriela Tănăsescu, *Spațiul public european, Idei, instituții, politici*, Editura ISPRI, 2014, p. 74

³ Pierre Magonet, *Le régime politique de l’Union européenne*, 3^e édition, Presses de Science Po, Paris, 2009, p. 13

⁴ Gheorghe Ciascai, “Paradoxurile politice...”, p. 74

⁵ Gheorghe Ciascai, „Proiectul european și teoriile integrării europene”, în Cecilia Tohăneanu (coord.), *Teorii versus ideologii politice*, Editura Institutul European, Iași, 2012, p. 98

executive și legislative, fără precedent în cadrul unor organizații internaționale; lansarea și consolidarea treptată a unor politici transnaționale; punerea la dispoziția acestor politici a unor resurse bugetare semnificative; realizarea unei anumite redistribuiri de resurse pentru reducerea decalajelor de dezvoltare. Aceste trăsături sunt în măsură să genereze apariția la nivelul Uniunii a unui nou tip de spațiu public - *spațiul public european*⁶, care pare a fi complementar în raport cu spațiul public clasic național.

I.1.2. Competențele UE

Una din notele de originalitate a Uniunii, care o diferențiază, în mod evident, în raport cu organizațiile internaționale interguvernamentale și cu statele națiune pe care le concurează puternic, o reprezintă diferitele categoriile de competențe ale Uniunii și modul de partajare a acestora. Astfel, în cadrul Uniunii Europene, competențele sunt împărțite între autoritățile supranaționale ale Uniunii și autoritățile statelor membre (în special guvernele) și sunt acordate Uniunii în confirmare cu principiul atribuirii introdus prin Tratatul de la Lisabona.

Tratatul de funcționare a Uniunii Europene, articolele 4, 5 și 6 delimitează trei mari categorii de competențe ale Uniunii: *competențe exclusive*, *competențe partajate* și *competențe de sprijin*.

⁶ Gheorghe Ciascai, "Paradoxurile politice... p. 75

Compețe exclusive sunt cele care îi conferă Uniunii dreptul exclusiv de a derula o anumită politică și legislația aferentă. Statele membre și-au transferat *de jure* și *de facto* competențele suverane către UE și pot legifera pe domeniile respective doar dacă sunt abilitate de UE și pentru punerea în aplicare a actelor UE. Aceste competențe se aplică în șase domenii enumerate în Tratatul de funcționare al UE, art. 3, după cum urmează:

- (a) uniunea vamală;
- (b) stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne;
- (c) politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro;
- (d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul;
- (e) politica comercială comună.
- + încheierea de acorduri internaționale dacă este prevăzută într-un act legislativ al UE.

Competențe partajate sunt cele care se exercită împreună de către UE și statele membre, în 12 domenii prevăzute de Tratatul de funcționare al UE. În privința modalității efective de împărțire între UE și statele membre a procesului politic decizional și legislativ, se aplică *principiul subsidiarității*, respectiv, „în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod

satisfăcător de statele membre și pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii”⁷. Cele 12 domenii în care se aplică competențele partajate sunt, în conformitate cu Tratatul de funcționare, art. 4, următoarele:

- piața internă;
- politica socială, pentru aspectele definite în prezentul tratat;
- coeziunea economică, socială și teritorială;
- agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării;
- mediul;
- protecția consumatorului;
- transporturile;
- rețelele transeuropene;
- energia;
- spațiul de libertate, securitate și justiție;
- obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite în prezentul tratat.
- + acțiuni în domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, asistență pentru dezvoltare, fără a afecta competențele statelor în materie

Competențe de sprijin ale UE sunt cele care se manifestă prin acțiuni de sprijin, de coordonare sau de completare a

⁷ Tratatul privind UE, art. 5.

acțiunii statelor membre, în șapte domenii prevăzute în Tratatul de funcționare, art. 6. Aceste sunt următoarele:

- (a) protecția și îmbunătățirea sănătății umane;
- (b) industria;
- (c) cultura;
- (d) turismul;
- (e) educația, formarea profesională, tineretul și sportul;
- (f) protecția civilă;
- (g) cooperarea administrativă.

I.1.3. Structura instituțională a UE și metode ale procesului decizional în UE

Pentru exercitarea responsabilităților și competențelor sale, Uniunea Europeană dispune de o rețea instituțională adaptată rolului pe care îl joacă și competențelor pe care le exercită. Din această perspectivă, UE a fost inovatoare în domeniu, prin crearea unor instituții care nu regăsesc în cadrul organizațiilor internaționale și/sau statelor. Astfel, UE dispune de o rețea instituțională supraguvernamentală care include atât structuri cu atribuții executive, cât și structuri cu atribuții legislative și judecătorești. Așadar, se poate observa că Uniunea preia în bună măsură structura instituțională a unui stat, cu inovațiile specifice. Uniunea are șapte instituții cu atribuții decizionale, care sunt recunoscute ca instituții ale UE de către Tratatul privind Uniunea Europeană.