



ACADEMIA ROMÂNĂ
Grupul de reflecție
Evaluarea Stării Economiei Naționale

ESEN - 2
INTEGRAREA ROMÂNIEI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

UNIUNEA EUROPEANĂ ÎN LABIRINTUL VIITORULUI
- PROBLEME DE FOND -

Acad. Paul Mircea COSMOVICI

Secția de Științe Economice, Juridice și Sociologie a Academiei Române

Institutul Național de Cercetări Economice
Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ
Grupul de reflecție
Evaluarea Stării Economiei Naționale

Coordonare generală:
Academician Eugen SIMION
Președintele Academiei Române

Coordonare executivă:
Academician Aurel IANCU

Consiliul de orientare și evaluare științifică:

Secția de Științe Economice, Juridice și Sociologie a Academiei Române

Acad. Tudorel POSTOLACHE, președintele Secției;
Prof. dr. Constantin BĂRBULESCU, m.c.; Acad. Mircea Paul COSMOVICI;
Prof. dr. Daniel DĂIANU, m.c.; Acad. Emilian DOBRESCU;
Prof. dr. Ion DOGARU, m.c.; Acad. Ion FILIPESCU;
Acad. Aurel IANCU, vicepreședinte executiv;
Prof. dr. Constantin IONETE, membru de onoare al Academiei Române;
Prof. dr. Mugur C. ISĂRESCU, m.c.; Acad. Costin KIRIȚESCU;
Prof. dr. Vasile STĂNESCU, membru de onoare al Academiei Române;
Acad. Iulian VĂCĂREL; Prof. dr. Gheorghe ZAMAN, m.c.;
Prof. dr. Cătălin ZAMFIR, m.c.

Institutul Național de Cercetări Economice

Prof. dr. Mircea CIUMARA, director general
Prof. dr. Valeriu IOAN-FRANC, director general adjunct
Prof. dr. Gheorghe DOLGU

Directoratul și secretariatul științific

Prof. dr. Valeriu IOAN-FRANC; Prof. dr. Sorica SAVA;
Mircea FĂȚĂ; Drd. Aida SARCHIZIAN; Dan OLTEANU

*Ediție realizată cu asistență financiară din partea Comunității Europene,
grant B7-030-ZZ00 24.03.08.15.*

Punctele de vedere exprimate în acest studiu aparțin autorilor și, prin urmare, nu pot fi considerate în nici un fel ca exprimând punctul de vedere oficial al Comunității Europene.

CUPRINS

1. Considerații generale	5
2. Viitorul Uniunii Europene în perspectiva dreptului	7
2.1. Scopuri și valori	7
2.2. Structura viitorului Uniunii Europene	8
2.2.1. Dinamica federalismului	8
2.2.2. Suveranitatea: o noțiune desuetă?	11
2.2.3. Un model pentru viitorul Uniunii Europene	18
3. Va avea Uniunea Europeană personalitate juridică?	35
4. Necesitatea respectării principiilor subsidiarității și proporționalității.....	38
5. Concluzii.....	43

CONTENTS

1. General remarks	5
2. The EU future from the point of view of the law	7
<i>2.1. Purposes and values.....</i>	<i>7</i>
<i>2.2. The structure of the EU future</i>	<i>8</i>
2.2.1. The dynamics of federalism	8
2.2.2. Sovereignty: An outdated notion?	11
2.2.3. A model for the EU future.....	18
3. Will the European Union be a legal person?.....	35
4. The need for observing the principles of subsidiarity and proportionality	38
5. Conclusions	43

1. CONSIDERAȚII GENERALE

Obiectivul fundamental al politicii naționale a României este aderarea la Uniunea Europeană și la structurile euro-atlantice, deziderat îndreptățit și realizabil.

Hotărârea de a participa la construcția unui ansamblu cu caracter supranațional, de a deveni parte dintr-un întreg care depășește suma părților sale, care are implicații asupra ordinii juridice interne și impune ample măsuri economice și monetare, constituie un eveniment de importanță istorică.

În contextul extinderii Uniunii Europene, mai ales după Summit-ul de la Nisa, s-a pus problema unei noi structuri a acesteia, problema viitorului Europei, a elaborării unui model care să clarifice raportul între identitatea europeană și identitatea național-statală.

Întrebările care se pun în această privință, dezbaterile privind diferitele variante de soluții se referă, în principal, la măsura în care identitatea națională ar avea de suferit în urma procesului de integrare și, totodată, dacă identitatea Uniunii Europene ar fi afectată de admiterea unor noi membri în Uniune.

Necesitatea reformei actualelor instituții comunitare, a făuririi unui cadru instituțional și legal mai adecvat, au determinat formularea unor puncte de vedere, prezentarea unor modele relevând poziții diferite atât în cadrul statelor membre ale Uniunii Europene, cât și în rândul statelor candidate.

Necesitatea simplificării și modernizării textelor tratatelor nu este nouă și menționăm în această privință Tratatul de la Amsterdam¹ - care a suprimat dispoziții lipsite de eficiență din cele trei Tratatate comunitare, din anexele și Protocoalele² acestora -, Declarația de la Nisa asupra viitorului Uniunii - în care se evocă simplificarea tratatelor ca o temă ce ar putea contribui la ameliorarea și asigurarea legitimității democratice și a transparenței Uniunii și instituțiilor acesteia, în scopul apropierii cetățenilor de Uniune -, precum și Declarația de la Laeken³ asupra viitorului Uniunii Europene - care a fundamentat în acest scop și instituirea unei Convenții care își desfășoară activitatea pe zece grupe de lucru până în anul 2004.

Ținând seama de principalele obiective ale Convenției, ne-am propus să prezentăm succint opiniile care au fost recent formulate de membri ai acesteia,

¹ *Partea a doua a Tratatului (art. 6-11) cuprindea, în majoritatea cazurilor, dispoziții depășite sau care expirau la anumite termene.*

² *De exemplu, Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (Tratatul de la Amsterdam), Protocolul privind lărgirea Uniunii etc.*

³ *Pentru detalii privind simplificarea și modernizarea textelor tratatelor și elaborarea unui Tratat fundamental, vezi La Convention Européenne, Le Secretariat, **La simplification des traités et l'élaboration d'un traité constitutionnel**, CONV 250/02, le 10 septembre 2002.*

precum și de unele personalități marcante în legătură cu proiectul structurii viitoare a Uniunii Europene, cu personalitatea juridică a Uniunii și cu principiile subsidiarității și proporționalității, probleme care se discută în continuare în cadrul Comisiilor Convenției, fără a aborda și aspecte instituționale.

Considerăm însă necesar să relevăm încă de acum faptul că repartizarea lucrărilor Convenției în cadrul Comisiilor conduce, inerent, la o oarecare lipsă de corelare a rezultatelor și, în consecință, la îngreunarea operei de armonizare a acestor rezultate într-un ansamblu unic, ansamblu în care nu se pot admite contradicții, necorelări, ambiguități, lacune sau alte deficiențe, ținând seama că proiectul va avea caracter constituțional, la nivelul Uniunii Europene. Este o observație pe care o vom relua pe parcurs și în concluzii.

Lipsa de corelare apare în mod evident dacă avem în vedere că **organizarea și funcționarea viitoarelor instituții ale Uniunii Europene depind de împărțirea competențelor sub un dublu aspect**, și anume între Uniune și statele membre, pe de o parte, și între aceste instituții, pe de altă parte, **iar repartizarea competențelor este, la rândul ei, în funcție de rolul, natura și structura viitoarei Uniuni**, adică, în general, de propunerile unor soluții de fond în probleme fundamentale.

Astfel, pentru a exemplifica, cum ar putea “Comisia pentru delimitarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre” să propună un model eficient privind această problemă, fără a cunoaște care va fi modelul propus pentru structura viitoarei Uniuni?

Este, de altfel, ceea ce relevă, în concluzii, cum vom vedea, chiar “Raportul final” elaborat de Comisia Afacerilor Constituționale (Raportor: Alain Lamassoure), deus la 24 aprilie 2002⁴.

De asemenea, dacă s-ar propune structura “Federației de State-Națiuni” – dintre diferitele modele formulate pentru Uniunea Europeană lărgită –, instituțiile și repartizarea competențelor între ele și între Uniunea Europeană și statele membre vor avea o anumită configurare, diferită de cea care ar corespunde modelului Confederației sau altui model, ceea ce ar implica, în lipsa corelării diferitelor propuneri, elaborarea mai multor proiecte de Constituție.

În aceste condiții, este evident că diferitele propuneri formulate de membrii Convenției și de alte personalități ori propunerile Comisiilor care analizează problemele de fond ale unui viitor proiect de Constituție vor fi corelate în cadrul Convenției căreia îi revine acest rol.

Referindu-ne, în cele ce urmează, la opiniile care au fost formulate și care cuprind soluții originale, puncte de vedere comune, dar și propuneri substanțial diferite, vom încerca să conturăm unele concluzii pe plan juridic, fără a neglija însă anumite considerații pe alte planuri, deosebit de utile pentru înțelegerea unor aspecte ale temei abordate.

⁴ A5-0133/2002, PE 304.276, RR 304.276 PA doc., 24 april 2002, p. 24/42.

2. VIITORUL UNIUNII EUROPENE ÎN PERSPECTIVA DREPTULUI

Se poate pune întrebarea dacă cercetării științifice în domeniul dreptului îi revine un rol în proiectarea viitorului Uniunii Europene.

Considerăm că răspunsul este pozitiv și deosebit de important nu numai pentru că însăși Uniunea Europeană acordă cercetării științifice o atenție mărită, ridicând în perspectiva anului 2010 cota ce îi revine acesteia **la 5% din PIB**, ci și fiindcă problema viitorului Uniunii **nu poate fi apanajul exclusiv al factorilor politici**. Soluțiile pe care acești factori le propun în prezent nu pot fi decât soluții temporare, ținând seama de evoluția permanentă a structurii instituționale a Uniunii Europene.

2.1. Scopuri și valori

O primă problemă care prezintă interes se referă la raportul ce se poate stabili între **scopurile** urmărite de Uniune, între **valorile** pe care le promovează aceasta, precum și între scopuri și valori pentru a stabili dacă în unele situații nu există incompatibilități.

Raportul între scopuri și valori a primit **în decursul timpului** diferite explicații. Astfel, prioritatea a fost acordată uneori scopului și alteori valorii. De asemenea, s-a considerat, în unele cazuri, că scopul și valoarea pot fi separate, întrucât între ele nu ar exista nici o legătură sau, în alte cazuri, că scopul și valoarea sunt indisolubil legate între ele ori că acestea se pot afla în trei feluri de raporturi, și anume: de concordanță, de coexistență sau de opoziție⁵.

Dacă ne întrebăm în ce măsură sunt concordante scopurile și valorile promovate de Uniunea Europeană, observăm continua evoluție atât a scopurilor, cât și a valorilor.

Scopurilor precizate în Tratatul de la Maastricht li s-a adăugat în Tratatul de la Amsterdam, printre altele, dezvoltarea durabilă, iar valorilor, drepturile sociale fundamentale prevăzute în Carta Socială Europeană din 1961 și Carta Comunitară a Drepturilor Sociale Fundamentale ale Lucrătorilor din 1989.

Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene din decembrie 2000 se referă la valori comune popoarelor Europei, indivizibile și universale (demnitate, libertate, egalitate, solidaritate, cetățenie, justiție) și dezvoltarea lor cu respectarea diversității culturilor și tradițiilor popoarelor Europei, al identității statelor membre, dar și al organizării puterilor publice la nivel național, regional și local.

⁵ Vezi P. Andrei, **Filosofia valorii**, Fundația Regele Mihai I, 1945, p. 41, referitor la opiniile F. Somlo, von Hartmann, Richter, Kreibitz, Eisler, Hermann Schwarz etc.

Romano Prodi la 4 septembrie 2001 precizează că scopurile prime ale Uniunii Europene sunt instituțiile Uniunii și noile forme de guvernare, în timp ce Cartea Albă din 25 iulie 2001 are ca temă principală apropierea Europei de cetățeni.

Observăm că apropierea Uniunii de cetățeni implică valori politice *personaliste*, pe când instituțiile Uniunii și conducerea acesteia implică valori politice *transpersonaliste* care, în principiu, privesc individul în raporturile sale cu autoritățile, pe când primele consideră statul și dreptul în raport cu individul, ceea ce evidențiază o anumită neconcordanță.

Rezultă că raporturile între scopuri și valori în cadrul Uniunii Europene sunt complexe și se cer analizate pentru stabilirea concordanței necesare, ceea ce s-ar putea realiza în cadrul lucrărilor Convenției pentru viitorul Europei, instituită în baza Declarației de la Laeken prin introducerea în proiectul Tratatului constituțional sau a Constituției a scopurilor și valorilor **comune** Uniunii și statelor membre.

2.2. Structura viitorului Uniunii Europene

O altă problemă, deosebit de importantă teoretic și practic, se referă la natura și structura Uniunii Europene în viitor. Referindu-ne la prezent, observăm că opinia potrivit căreia Tratatul de la Maastricht constituie premisele unui **stat federal**, deoarece a lărgit sfera deciziilor cu majoritate calificată, în detrimentul sferei domeniului interguvernamental, și a creat o nouă dinamică spre structura federală prin Uniunea Economică și Monetară, nu este suficient motivată.

Nu se poate vorbi în prezent nici după Tratatul de la Amsterdam și nici după cel de la Nisa de un stat federal clasic, evoluția integrării europene fiind în prezent diferită de cea a statelor federale care au fost constituite în secolul al XIX-lea. Altfel spus, modelul clasic al statului federal nu se potrivește cu Uniunea Europeană în continuă evoluție, aceasta reprezentând un caz *sui-generis* în istoria europeană și nu numai.

2.2.1. Dinamica federalismului

Federalismul a primit mai multe înțelesuri, dar, în general, este privit ca o centralizare a puterii și ca un mijloc de creare a unui "superstat". Cu toate acestea, sunt și opinii potrivit cărora federalismul implică diferite niveluri de conducere, fiecare cu responsabilități proprii și anumite caracteristici privind democrația și măsura centralizării.

Ideea că federația nu este un concept rigid, cu trăsături standard, rezultă și din examinarea regimului constituțional din diferite state ca, de exemplu, Germania, Austria sau Statele Unite ale Americii.

Constituția Germaniei consacră statul federal, părțile constitutive ale federației fiind considerate ca state cu **ordine constituțională autonomă**, Legea fundamentală stabilind competențele în cadrul celor trei puteri: legiuitoare, executivă și judecătorească.

În esență, se consideră că repartitia puterilor între cele două niveluri relevă un “federalism executiv”, nevoia unificării impunând tot mai mult transferul competențelor legislative către Parlamentul național, adesea pe baza unor amendamente constituționale.

În sfera puterii executive însă, guvernul federal are dreptul de a crea entități naționale numai în domeniile care pretind o uniformitate specială și care sunt definite prin Constituție. În cazul în care o entitate federală nu respectă legea națională, nu se poate interveni decât prin sesizarea Tribunalului Constituțional sau pe baza unei proceduri speciale (art. 37 din Legea fundamentală, care nu a fost totuși folosit), cu excepția domeniilor expres stabilite prin Constituție.

Nu se poate conchide că există în acest caz o centralizare **extremă** a puterii sau un “**superstat**”.

Există în Germania și un al treilea nivel instituțional, și anume comunele (**Gemeinden**) și districtele (**Landkreise**), corporații autonome, cu structură politică independentă, autoritățile locale având și competența de a gestiona toate activitățile la acest nivel. Autoritățile naționale pot interveni numai în cazurile în care conducerile locale procedează ilegal⁶.

În Austria, Legea Constituțională Federală – B-VG – din 1920 a instituit “Republica austriacă sub forma federației” și a suferit de atunci numeroase modificări în special în 1929 când a fost mărit rolul Parlamentului Federal, iar alegerea Președintelui Federal a fost încredințată poporului. Aceasta conservă principiile fundamentale ale dreptului constituțional și stabilește structura statului, organele supreme ale Federației și ale Statelor Federate – **Länder** –, precum și relațiile dintre acestea și condițiile participării lor la funcționarea Uniunii Europene.

B-VG (Bundesverfassungsgesetz) conține și unele dispoziții-cadru care trebuie să fie completate prin legi simple ca, de exemplu, **Nationalratswahlordnung** (NRWO) privind alegerea Consiliului Național, **Bundesministeriengesetz** (BMG) referitoare la ministerele federale sau **Verfassungsgerichtshofgesetz** (VfGG) prin care s-a instituit Curtea Constituțională.

Potrivit Constituției Federale pot fi adoptate și legi constituționale, iar legile simple pot conține și ele dispoziții constituționale.

Dreptul constituțional al Statelor Federate este un drept cu rang inferior în raport cu dreptul instituțional federal și, în cazul în care acesta din urmă este încălcat, cel dintâi este supus casării de către Curtea Constituțională, dar este superior în raport cu legile simple federale și ale Statelor Federate.

În legătură cu împărțirea competențelor între Statul Federal și Statele Federate se remarcă principiul potrivit căruia competențele nu pot aparține în

⁶ Vezi Thomas Gross, “Le régime politique de l’Allemagne”, în **Les régimes politiques des pays de l’UE et de la Roumanie** (sub conducerea Genevei Vrabie), București, Monitorul Oficial, 2002, p. 15-18.

același timp și Statului Federal și Statelor Federate, aceste competențe fiind deci exclusive fie pentru Statul Federal, fie pentru **Länder** (art. 10-15 B-VG).

În cazul în care Constituția Federală conține reguli-cadru cu privire la organizarea Statelor Federate, constituțiile acestora pot să stabilească detaliile necesare cu condiția să nu contrazică dispozițiile celei dintâi, sub sancțiunea casării de către Curtea Constituțională.

Cele 9 **Länder** sunt **subiecte de drept internațional în parte autonome** și cu o competență limitată pentru încheierea de tratate internaționale (art. 16 B-VG).

Cele mai importante competențe sunt acordate Federației care are și puterea de a decide atribuirea competențelor. Nici cu privire la Austria nu se constată deci o centralizare **extremă** a puterii⁷.

Sistemul federal al Statelor Unite relevă o anumită repartizare a puterii între Federație și Statele Federate, repartizare care pune în evidență faptul că nu există în cadrul acestui sistem raporturi între noțiuni contrarii sau noțiuni contradictorii.

Amendamentul X la Constituția din 1789 – adoptat în 1791 – precizează relația dintre Federație și statele componente: “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.

Înseamnă că puterile care nu sunt delegate Federației prin Constituție sau interzise de aceasta pot fi exercitate de către Statele Federate ori, altfel spus, într-o anumită interpretare, sunt **permise**.

În general, dacă o acțiune nu este prevăzută de o normă, este *ipso facto* permisă și, dacă cineva o îndeplinește, nu poate primi o sancțiune pentru aceasta.

Evident, legiuitorul poate să dispună în mod expres printr-o normă că o acțiune este permisă.

Potrivit Amendamentului X, chiar dacă în timp se întărește centralizarea și Statele Federate pierd mai multe competențe, ele își păstrează suveranitatea internă, în diferite domenii având propria lor Constituție.

Legile Statelor Federate pot să prevadă o mare varietate de domenii și, ținând seama de condițiile locale, între legislațiile Statelor Federate există inerent diferențe. Dar, în general, acestea relevă o reală autonomie, sistemul federal american asigurând un echilibru relativ între prerogativele puterii federale și cele care aparțin Statelor Federate⁸.

Nu se remarcă nici în acest sistem existența unei centralizări **extreme**.

Constituția Republicii Federative a Braziliei cuprinde uniunea, statele, districtul federal, municipalitățile, fiecare bucurându-se de autonomia prevăzută de dispozițiile constituționale.

⁷ Vezi Karl Stöger, “Le régime politique de l’Autriche”, în *op. cit.*, p. 33 și urm.

⁸ Vezi V. Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, **Drept constituțional comparat**, București, Editura Lumina Lex, 1996, p. 90-92.

Uniunea își păstrează competența exclusivă de a legifera într-o serie de domenii și, în cazul în care nu există într-un domeniu legi federale sau reguli generale, Statele Federate își pot exercita propria lor competență legislativă, ținând seama de prevederile Constituțiilor și legilor lor.

Asemenea Constituției Statelor Unite ale Americii, Constituția Republicii Federative a Braziliei prevede în mod expres că, în lipsa unor interdicții, exercițiul puterilor aparține Statelor Federate.

Municipalitățile sunt organizate și funcționează pe baza unor legi organice. Ele au dreptul de a legifera în domeniile de interes local sau, când este cazul, să completeze legislația federală sau a Statelor Federate.

Intervenția Uniunii în problemele statelor sau ale districtelor federale se limitează la situațiile speciale ce se pot ivi ca, de exemplu, necesitatea menținerii integrității naționale.

Se observă că nici în cazul Braziliei centralizarea puterii nu este **extremă**⁹.

Rezultă și din aceste câteva exemple că Federația nu este un concept rigid, ci prezintă, în practică, trăsături specifice de la un caz la altul, cu observația că totuși, așa cum am arătat mai sus, există și elemente comune care permit definirea sistemului.

Nu se poate însă nega **caracterul centralizator al puterii, cu tendința de creștere a intensității acesteia**.

Este ceea ce a determinat și în cazul statelor membre ale Uniunii Europene prevederea în legile fundamentale ale acestora a unor dispoziții privind trecerea unor atribuții (competențe) de la aceste state la Uniune.

S-a pus astfel și problema măsurii în care asemenea “transferuri” sunt compatibile cu principiul suveranității.

2.2.2. Suveranitatea: o noțiune desuetă?

Nu vom expune aici pe larg opiniile formulate cu privire la actualitatea acestui principiu, multe dintre acestea afirmând că noțiunea se cere revizuită, deoarece concepția clasică nu ar mai fi în concordanță cu evoluția relațiilor dintre state, dar vom încerca să punem în lumină unele aspecte care ar putea fi reținute.

S-a arătat, de exemplu, că suveranitatea nu reprezintă decât o anumită competență a statului¹⁰ sau, într-o opinie care se impune a fi analizată, că ordinea juridică internă este cuprinsă în ordinea de drept internațional.

Astfel, în această ultimă opinie, în viziunea lui Hans Kelsen, norma fundamentală – normă care precizează cum trebuie să fie create normele

⁹ Vezi *ibidem*, p. 98 și urm. Sistemul Constituției SUA și Braziliei se regăsește, în linii generale, și în Constituția din 1994 a Argentinei, în *ibidem*, p. 121 și urm.

¹⁰ Vezi G. Scelle, “Règles générales du droit de la paix”, în *Recueils de l’Académie de droit international de la Haye*, 1933, vol. 46, p. 420.

generale și normele individuale în funcție de această normă fundamentală și care nu este deci suma normelor dintr-o ordine juridică dată, ci presupunerea existenței unor norme pozitive – a oricărui sistem de drept intern trebuie să se integreze într-un sistem mai larg, în sistemul dreptului internațional, ceea ce permite statelor să transfere drepturi suverane unor instituții internaționale cu rang superior.

Ordinea normativă etatică poate fi considerată – în această opinie – ca fiind o ordine juridică parțială, subordonată ordinii dreptului internațional. În acest fel, norma de drept externă are forță superioară – și obligatorie – în raport cu norma internă, impunând statelor respective executarea prevederilor sale, fără să fie necesară procedura de implementare a normei de drept externe în ordinea juridică etatică internă.

Mai precis, în această viziune monistă, dreptul internațional și dreptul intern al statelor formează **o unitate sistemică** în cadrul căreia ordinea juridică internă este subordonată ordinii juridice internaționale, aceasta din urmă cuprinzând o normă fundamentală care stabilește condițiile de creare a normelor interne, reprezentând fundamentul și criteriul de validare formală și nu de conținut a ordinii subordonate. Dacă acestea ar coexista, este de conceput o altă ordine supraordonată amândurora și cuprinzând o normă fundamentală – **Grundnorm** – care validează ambele ordini subordonate.

Apare astfel și caracterul ipotetic al noțiunii de suveranitate, aceasta devenind într-o asemenea viziune, **o simplă aserțiune**.

Întrucât punctul de vedere monist, kelsian, cu privire la raportul dintre cele două ordini juridice are implicații asupra suveranității statale și, totodată, cu privire la transferul unor atribuții suverane către entități internaționale, sunt necesare unele explicații.

Problema suveranității statale (naționale) preocupă oricare stat, dar, mai ales, statele membre ale Uniunii Europene și cele în curs de aderare¹¹.

Din acest punct de vedere se deosebesc, în linii generale, două teorii, și anume teoria monistă și teoria dualistă.

¹¹ Pentru doctrina mai veche, vezi H. Kelsen, *Das Problem der Souveranität und die Theorie des Volkesrechts. Beitrag zu einer Rechtslehre*, Tübingen, 1920; idem, *Teoria generală a statului*, București, Tip. Oltenia, 1928; L. Duguit, *Souveraineté et liberté. Conférences 1920-1921*, Paris, 1923; Fr. Jaeger, *Le problème de la souveraineté dans la doctrine de Kelsen. Exposé et critique*, Paris, 1932; Claude-Cahen-Pereira, *Grandeur et décadence de l'idée de souveraineté dans la science juridique (Contributions à l'histoire de la philosophie du droit)*, Toulouse, Impr. du Sud-Ouest, 1941; G. Morelli, *Il diritto naturale nelle costituzioni moderne. Della "dottrina pura del diritto" al "sistema dell'ordinamento democratica positiva"*, Milano, CEDAM, 1974; M. Djuvara, *Réflexions sur de problème de la souveraineté*, București, 1945; pentru doctrina privind perioada constituirii Comunităților Europene, vezi în special "La Communauté et ses Etats membres" (Actes du sixième Colloque de l'IEJE sur les Communautés Européennes organisé à Liège le 10, 11 et 12 janvier 1973), Faculté de droit, Liège, Martinus Nijhoff, La Haye, 1973, în Gh.E. Moroianu, *Actualitatea normativismului kelsian*, București, Editura All Beck, 1998, p. 93-94.

În cadrul celei din urmă ar exista două ordini juridice distincte, una de drept intern și alta de drept extern, fiecare dintre acestea fiind întemeiată pe o normă fundamentală distinctă – **Grundnorm** – și având o autonomie normativă în raport cu cealaltă.

Izvorul dreptului intern apare ca expresie a voinței statului, iar izvorul dreptului internațional ca rezultanta voințelor statale, ceea ce ar releva și existența unui oarecare conflict între cele două ordini juridice.

În ultimul timp s-ar remarca o adevărată “criză” a conceptului suveranității, ținând seama de trecerea unor competențe ale statelor membre ale Uniunii Europene la aceasta din urmă și de exigențele principiului subsidiarității.

Unele încercări de a justifica abandonarea anumitor atribute ale suveranității unui stat în favoarea altui stat ori a unui organism suprastatal, fără însă ca în acest fel statul respectiv să înceteze de a fi stat suveran, se întemeiază pe o deosebire între **suveranitatea propriu-zisă și exercitarea acesteia** sau, altfel spus, pe ideea “suveranității relative”¹². O asemenea explicație nu poate fi însă admisă. Este adevărat, se remarcă tot mai mult tendința de modificare a conținutului unor noțiuni, datorită, în special, evoluției fenomenelor internaționale, adică un adevărat “**joc al conceptelor**”, ceea ce determină confuzii și incertitudini.

Înlăturarea unor trăsături specifice conținutului unei noțiuni nu poate însă constitui o “relativizare” a conceptului respectiv, ci eventual trecerea la un alt concept.

Nu putem evita să recurgem pentru clarificarea problemei puse la unele considerații logice, întrucât problema la care ne referim prezintă importanță majoră, implicând unul dintre marile principii ale dreptului internațional. Astfel, nu putem folosi într-un domeniu atât de sensibil – fiind vorba de noua arhitectură a Europei – noțiuni lipsite de claritate, ambigue sau obscure.

Claritatea conceptului se referă la definiția sa caracteristică, esențială, adică la întregul grup de elemente specifice pe care îl posedă și, dacă unul dintre acele elemente lipsește, conceptul își pierde claritatea. Un concept este distinct de altele dacă sunt cunoscute aceste elemente specifice care se completează cu trăsături implicite afirmate și este confuz dacă ignorăm elementele specifice care duc la definiția caracteristică¹³.

Noțiunile ambigue și cele obscure au fost deosebite de Augustin în lucrarea sa “Principia dialecticae” sau “De dialectica”¹⁴, arătând că diferența dintre obscur

¹² Vezi M.S. Korowicz, *Organisations internationales et souveraineté des Etats membres*, Paris, 1961, p. 126 și urm.

¹³ Descartes afirma în cadrul primei reguli a metodei că nu introduce în judecățile sale decât ceea ce se prezintă **clar și distinct** spiritului său și nu poate fi pus la îndoială (R. Descartes, *Discurs despre metoda de a ne conduce bine rațiunea și a căuta adevărul în științe* (trad. rom.), București, Editura Academiei Române, 1990, p. 122).

¹⁴ Apărută la Basel în 1558.

și ambiguu constă în faptul că în exprimarea ambiguă apar mai multe sensuri și nu știm pe care trebuie să-l preferăm, deoarece există multe posibilități de interpretare, pe când în cazul noțiunilor obscure nu este posibilă nici o interpretare. În ambele situații este împiedicată comunicarea, asemenea noțiuni fiind definite drept *impedimenta locutionis*¹⁵.

În înțelesul “clasic”, suveranitatea apare incompatibilă cu abandonarea, transferul, cedarea etc. unor atribute sau “competențe” către diferite organisme suprastatale, întrucât fiecare stat deține și își exercită puterea în limitele teritoriului său, acționând în mod suveran în stabilirea și realizarea politicii sale interne și externe.

Este adevărat că limbajul științelor este într-o continuă evoluție care nu poate fi oprită, cunoscând uneori transformări spectaculare.

Definițiile nominale sunt convenții care stabilesc înțelesul termenilor, îngrădind conceptele în tipare rigide. Cu toate acestea, fiind vorba de convenții, schimbările sunt posibile, sensurile noi înlocuindu-le pe cele anterioare, transformările conceptelor fiind urmate de schimbarea definițiilor¹⁶.

Se înțelege astfel că exercitarea unor atribuții sau competențe ale unui stat suveran de către o altă autoritate decât statul respectiv, dacă aceasta nu este expresia voinței aceluia stat, ar reprezenta o schimbare a conceptului clasic de suveranitate și ar implica, în consecință, o schimbare a definiției și a denumirii conceptului.

Într-o încercare de înlocuire a conceptului de suveranitate cu un altul se afirmă că suveranitatea, în înțelesul ei clasic intern și extern, nu pare a fi în prezent decât o **ficțiune juridică**, ținând seama de schimbările intervenite în funcțiile statului și căile de exercitare a acestora și, în consecință, ar fi mai bine – afirmă Lars D. Eriksson de la “Institute of Public Law”, University of Helsinki – să vorbim despre “autonomia statului” în loc de suveranitatea statului, cea dintâi neimplicând “prerogative absolute”¹⁷. Aceasta nu înseamnă însă că statul nu va continua – afirmă același autor – să acționeze ca un reprezentant al intereselor naționale, ca un coordonator în distribuția resurselor și ca un mijloc de legătură între comunitățile statului și organizațiile sau instituțiile internaționale și transnaționale.

În ceea ce privește conceptul de “națiune”, se pune problema dacă globalizarea nu va conduce totuși la o criză a identității. Oricum, nu se poate

¹⁵ Vezi Augustin, *De dialectica*, București, Editura Humanitas, 1991, p. 89.

¹⁶ Pentru detalii privind logica conceptului, vezi, de exemplu, E. Goblot, *Traité de logique*, Paris, Armand Colin, 1918, p. 117 și urm.

¹⁷ Lars D. Eriksson, “The Disintegration of the Nation-State”, în *Rechtstheorie. Zeitschrift für Logik, Methodenlehre, Kybernetik und Soziologie des Rechts*, Beiheft 15, Dunker & Humboldt, Berlin, 1993, p. 248, în care autorul afirmă: “State sovereignty, in its external as well as its internal sense, is today nothing more than a legal fiction. We should, accordingly, speak about state autonomy instead of state sovereignty. State sovereignty implies absolute state prerogatives, but state autonomy does not”.

stabili în ce măsură în viitor se va impune o concepție conservatoare, întemeiată pe tradiții istorice, politice și culturale, o concepție iacobină, adică un singur popor cu drepturi și obligații egale și o singură națiune sau o concepție liberală, implicând o societate pluralistă bazată însă pe cetățenie comună¹⁸.

Ni se pare că înlocuirea termenului de “suveranitate” cu cel de “autonomie” nu-și găsește justificare.

Autonomia este definită, în general, ca libertatea de a se guverna prin propriile legi. Noțiunea apare în cadrul legilor fundamentale din statele federale. Astfel, cum am mai arătat, în contextul art. 28 I LF al Legii Fundamentale (**Grundgesetz**) a Republicii Federale Germania, părțile constitutive ale Federației (**Länder**) sunt considerate a fi state propriu-zise, având fiecare o **ordine constituțională autonomă**, cu unele constrângeri cu caracter general.

Repartizarea competențelor între cele două niveluri ale guvernării se realizează, conform prevederilor art. 30 LF, stabilindu-se în mod expres puterile atribuite instituțiilor naționale¹⁹.

În Legea Constituțională Federală (B-VG) a Austriei, Statele Federate (**Länder**) sunt, așa cum am relevat și anterior, **subiecte de drept internațional, parțial autonome**, având și o **competență limitată** pentru încheierea tratatelor internaționale. Astfel, potrivit prevederilor art. 16 B-VB, acestea pot încheia tratate cu statele limitrofe sau Statele Federate, în materii privind domeniul lor **autonom** de acțiune²⁰.

Dar – și este deosebit de interesant – în doctrina americană se arată că statele din SUA își păstrează suveranitatea și guvernele respective exercită toate puterile care nu au fost în mod special delegate guvernului Statelor Unite²¹, ceea ce corespunde și Amendamentului X.

Aceasta nu înseamnă însă că noțiunea de suveranitate și cea de autonomie se suprapun și pot fi folosite una în locul alteia. Ținând seama de incertitudinea care se remarcă în acest domeniu, vom încerca să ne referim mai clar la noțiunea de suveranitate, astfel încât să se evite pe cât posibil noțiunile ambigue sau obscure. Un asemenea demers este necesar tocmai pentru că se fac unele confuzii cu privire la trăsăturile noțiunii de suveranitate, la conținutul și la sfera acesteia.

¹⁸ *Ibidem*, p. 248-249.

¹⁹ Vezi Th. Gross, “Le régime politique de l’Allemagne”, în **Les régimes politiques des pays de l’UE et de la Roumanie (sub conducerea Genevei Vrabie)**, București, Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2002, p. 16-18.

²⁰ Vezi K. Stöger, “Le régime politique de l’Autriche”, în *ibidem*, p. 36-37.

²¹ Vezi D.F. Epstein, “The Political Theory of the Constitution”, în Allan Bloom (ed.), **Confronting the Constitution**, THE AEI PRESS, Publisher for the American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1990, p. 119, în care este citat un pasaj din “A Citizen of New Haven”, în **Commentaries**, vol. 3, p. 280-281: “Each state still retains its sovereignty in what concerns its own internal government, and a right to exercise every power of a sovereign state not particularly delegated to the government of United States”.

Mircea Djuvara, întrebându-se ce este suveranitatea, precizează că este “o problemă foarte grea” și încearcă să o definească arătând că o concepe ca “atributul esențial al statului, care are ca scop crearea, organizarea și realizarea dreptului” sau “o putere originară de a organiza și aplica dreptul pozitiv, înfăptuind o ordine juridică”²².

Conflictul de opinii datează de multă vreme în acest domeniu și continuă mai ales în legătură cu conținutul statului de drept și teoriile autolimitării privind relația stat-drept.

Nu este cazul să expunem aici multitudinea părerilor și soluțiilor propuse, deoarece am depăși limitele problemei care ne preocupă.

Cu titlu de exemplu, din doctrina română, pentru I. Craiovan suveranitatea puterii de stat “desemnează caracterul puterii de stat de a fi supremă în interiorul statului, de a nu recunoaște nici o altă putere deasupra sa și de a fi independentă în exterior în raport cu alte state”, dar, în societatea contemporană, “suveranitatea poate fi voluntar limitată prin aderarea la unele tratate internaționale” cu observația că “se afirmă tot mai mult autoritatea dreptului internațional, preeminența acestuia față de dreptul intern”²³.

Nicolae Popa arată că puterea de stat are caracter politic, o sferă generală de aplicabilitate și agenți specializați care o realizează, fiind **suverană**.

Într-o definiție sintetică, “suveranitatea este dreptul statului de a conduce societatea, de a stabili raporturi cu alte state”, având deci două laturi: una internă, privind puterea sa de comandă în interior, și alta externă, referitoare la comportamentul statului în societatea națiunilor, la raporturile sale cu celelalte state.

Același autor arată însă că și conceptul suveranității este larg dezbătut în teoria dreptului, neputând să fie considerat ca o **putere arbitrară – discreționară** în interior sau **absolut independentă** în exterior –, întrucât reprezintă “o stare legală, constituțională”²⁴.

În legătură cu problema suveranității, profesorul Jean Marc Favret a susținut că suveranitatea este, în prezent, un concept mai mult politic și se definește prin independența statului, dar acesta poate să accepte oricând unele limitări ale suveranității sale în favoarea unei alte colectivități, obținând, în schimb, diferite avantaje care ar putea compensa pierderea autonomiei de decizie.

Gabriel Andreescu și Adrian Severin afirmă, având în vedere interdependența nivelului național cu cel internațional, precum și extinderea

²² M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică)*, vol. I, București, Editura Librăriei Socec & Co. Societate anonimă, 1930, p. 162-163.

²³ I. Craiovan, *Teoria generală a dreptului*, București, Editura Militară, 1997, p. 85-86, în care se referă și la Ph. Ardant, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, 1990, p. 24-25.

²⁴ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, București, Editura Actami, 1996, p. 105-106.

normelor care se referă la obligațiile și angajamentele naționale față de comunitatea internațională, că acea “clasică evaluare a suveranității, ca manifestare neîngrădită a deciziei în treburile interne și externe, arată asemenea scheletului unui dinozaur”.

Fostul președinte al Comisiei Europene, Jacques Delors releva și el că “fiecare stat acceptă să transfere la nivel european un anumit număr de competențe”, dar noua Europă “este opusul Europei națiunilor, care se bazează pe procedura interguvernamentală”²⁵.

În general, oricare definiție trebuie să fie caracteristică, adică să corespundă definitului și numai definitului (*omni et soli definito*), punând în evidență extensiunea conceptului.

Un concept poate fi deosebit de alte concepte **nu** datorită numărului proprietăților pe care le include și care pot fi limitate, ci datorită unei **trăsături fundamentale** din care derivă toate proprietățile sale și care constituie **esența** conceptului. În acest sens, oricare ar fi definiția suveranității, conceptul nu poate fi desprins de ideea fundamentală a puterii și de exercitarea acestei puteri care, într-un stat democratic emană de la popor și aparține acestuia, de voința juridică înțeleasă nu ca act psihologic, ci ca act de voință logică²⁶.

Încercând să răspundem la dificila întrebare dacă “transferurile” unor competențe de către statele membre la Uniunea Europeană constituie sau nu o limitare a suveranității acestor state, suntem de părere, fără pretenția de a fi formulat singurul răspuns posibil și în lumina explicațiilor de mai sus, că existența suveranității nu se apreciază în funcție de numărul “competențelor” pe care le stabilește fiecare stat **prin propria sa voință. Ceea ce interesează este manifestarea plenară, neîngrădită a acestei voințe.** În consecință, afirmația că prin abandonarea, transferul, cedarea, delegarea etc. a unor competențe de către un stat unui alt stat sau unei entități internaționale se limitează suveranitatea, nu și-ar găsi nici o justificare logică **dacă asemenea acte sunt o expresie a voinței naționale neîngrădite.**

Modificările constituționale intervenite în statele membre ale Uniunii Europene au fost efectuate pe bază de **referendum** sau pe **cale parlamentară**, ceea ce pune în evidență, credem, tocmai exercitarea plenară a puterii și **esența** principiului suveranității, întrucât **trăsătura fundamentală a conceptului** la care ne-am referit, din care derivă celelalte trăsături, **nu este afectată** și definiția își păstrează semnificația, deosebită de cea a altor concepte.

Astfel, dacă un stat face sau nu parte dintr-o federație nu ar avea relevanță sub acest aspect, dacă prevederile constituționale sunt și într-un caz și în celălalt expresia voinței libere a statelor respective.

²⁵ Vezi aceste opinii în V. Duculescu, “O temă a relațiilor comunitare: adoptarea Constituției Europene”, în *România și viitorul Europei* (coordonator A. Năstase), București, Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2001, p. 198 și urm.

²⁶ Vezi și M. Djuvara, *op. cit.*, vol. II, p. 217-235.

Dacă acceptăm această viziune, în lumina celor arătate nu s-ar mai pune problema unei “crize” a conceptului de suveranitate și înlocuirea acestuia cu un alt concept.

De altfel, majoritatea celor care se referă la problema suveranității – așa cum rezultă și din cele de mai sus – este de părere că noțiunea “clasică” a suveranității nu mai este actuală, dar – cu rare excepții – **nu contestă, ca atare**, noțiunea de **suveranitate** și nu formulează propuneri concrete pentru modificarea acesteia ori pentru înlocuirea noțiunii cu un anumit alt concept.

2.2.3. *Un model pentru viitorul Uniunii Europene*

Întrebarea dacă, în viitor, după extindere, Uniunea Europeană va îmbrăca forma unei federații, a unei confederații, a unui nou model etatic – ca, de exemplu, o federație de state-națiuni, în înțelesul reținut de J. Chirac –, a unei Uniuni cu puteri federale sau a unui stat pur și simplu, a primit numeroase răspunsuri, fără ca vreunul dintre ele să fi fost admis de unanimitatea statelor membre.

Doctrina s-a ocupat – și continuă să se ocupe – și de problema elaborării unei “Constituții Europene”, unii autori încercând să susțină transpunerea în noua ordine juridică europeană a modelului constituțional al unuia dintre statele membre – federație, confederație, combinația acestor două modele sau modelul comunitar –, fiecare dintre ele prezentând avantaje și dezavantaje, compatibilități ori incompatibilități cu ordinea juridică existentă în Europa actuală²⁷.

În cadrul “Convenției pentru viitorul Europei” constituită prin Declarația de la Laeken au fost elaborate, de asemenea, de membrii Convenției și de alte personalități, diferite modele, precum și propuneri privind o Constituție a Uniunii Europene²⁸.

Începem cu studiul elaborat de M.M. Barnier et Vitorinó, membri ai Convenției, intitulat “La méthode communautaire” în care încearcă să precizeze

²⁷ Vezi J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe. Do the New Clothes have an Emperor? And other Essays*, Cambridge University Press, 1999; J.C. Piris, *L'Union européenne a-t-elle une Constitution? Lui en faut-il une?*, RTD Européen, 1999, p. 599 et s.; P. Magnette (éd.), *La Constitution de l'Europe*, Institut d'Etudes Européennes, ULB, Bruxelles, 2000; C. Joerges, Y. Meny, J.H.H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute - Harvard Law School, 2000; V.I. Pernice, F.C. Mayer, *De la Constitution composée de l'Europe*, RTD Européen, 2000, p. 623; citate în Lucia Serena Rossi, “*Constitutionnalisation*” de l'Union Européenne et des droits fondamentaux, RTD Européen nr. 1, 2002, p. 27-52, studii la care ne vom referi și în continuare.

²⁸ Vezi A. Lamassoure, *L'Union Européenne: quatre modèles*, La Convention Européenne, CONV 235/02, Bruxelles, 3 septembre 2002; M.M. Barnier et Vitorinó, *Communication de la Commission à la Convention du 22 mai 2002: Un projet pour l'Union Européenne*, La Convention Européenne, CONV 229/02, Bruxelles, 3 septembre 2002; M.M. Barnier et Vitorinó, *La méthode communautaire*, Commission des Communautés Européenne, Bruxelles, 25.07.2001, COM (2001) 428 final, *Gouvernance Européenne. Un livre blanc*; A. Duff, *Une constitution pour une Union fédérale de l'Europe*, La Convention Européenne, CONV 234/02, Bruxelles, 3 septembre 2002; B. Barthalay, “*Pour l'achèvement de la fédération*”, studiu elaborat la Rocquencourt la 30.09.2001 etc.

înțelesul acestei metode și să prezinte unele caracteristici ale acesteia în lumina practicii. Metoda este amintită anterior în Cartea Albă asupra conducerii Uniunii Europene (La Gouvernance Européenne), arătându-se că aceasta garantează în același timp diversitatea și eficacitatea Uniunii, asigurând tratamentul echitabil al tuturor statelor membre, și constituie un mijloc de arbitraj între diferitele interese, și anume interesul general la nivelul Comisiei, reprezentarea democratică, europeană și națională la nivelul Consiliului și Parlamentului, care constituie împreună puterea legiuitoare a Uniunii²⁹. Este menționată, de asemenea, în Comunicările Comisiei din 5 decembrie 2001 asupra viitorului Uniunii Europene și din 22 mai 2002 asupra proiectului pentru Uniunea Europeană.

Autorii studiului consideră că metoda comunitară “pură” desemnează procesul de luare a deciziilor în cadrul aplicării Tratatului CE și, mai ales, interacțiunea instituțiilor în cursul acestui proces. Ea corespunde unui sistem în care Comisia deține monopolul inițiativei legislative, iar Consiliul și Parlamentul European adoptă, prin decizie comună, actele pe care aceasta le propune. Sistemul este completat de Curtea de Justiție – putere jurisdicțională independentă – care asigură respectul regulilor juridice în cursul diverselor proceduri.

Există însă și alte procese decizionale în Tratatul CE care reprezintă adaptări ale metodei comunitare ca, de exemplu, în titlul privind vizele, azilul, imigrarea și alte politici referitoare la libera circulație a persoanelor.

În legătură cu caracteristicile metodei comunitare, se arată că aceasta asigură transparența deciziei, prin implicarea Parlamentului European, precum și coerența fiecărei acțiuni cu principiile sistemului și celelalte acțiuni, ținând seama de rolul Comisiei până în momentul încheierii procesului decizional. De asemenea, permite sinteza intereselor sectoriale care există în diferite momente ale procesului de decizie și garantează eficiența deciziilor luate datorită principiului votului cu majoritate în cadrul Parlamentului și cu majoritate calificată în cadrul Consiliului. Asigură, totodată, respectul statului de drept prin competența Curții de Justiție.

Studiul cuprinde și **o comparație** deosebit de interesantă **între metoda interguvernamentală și metoda comunitară**.

Prima dintre acestea întemeiază procesul de decizie pe negocierile între statele suverane, ceea ce este în concordanță cu suveranitatea statelor membre și prezintă interes în domeniile în care este necesară cooperarea, nivelul de integrare fiind încă insuficient.

A doua metodă se remarcă prin respectarea principiilor democratice, deciziile fiind luate de reprezentanții guvernelor naționale, reuniți în cadrul Consiliului de Miniștri și de aleșii diferitelor popoare europene, iar sistemul de vot,

²⁹ *Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, 25.07. 2001, COM (2001) 428 final, Gouvernance Européenne. Un livre blanc, p. 9.*

majoritatea calificată, constituie expresia cea mai înaltă a principiilor democratice. De asemenea, această metodă poate coexista cu alte forme de acțiune și nu numai pentru luarea unor măsuri constrângătoare, ci și pentru alte măsuri ca, de exemplu, cooperarea întărită, metoda deschisă de coordonare etc.

În practică, se constată că metoda comunitară este mult mai eficace decât simpla cooperare între state, ilustrând această afirmație cu cooperarea judiciară în materie civilă care a dus, de la 1 mai 1999, la adoptarea unor Regulamente privind procedurile în materie de insolvență, competență, recunoaștere și executare a deciziilor în materie matrimonială și de răspundere a părinților pentru copiii lor, competență judiciară, recunoaștere și executare a deciziilor în materie civilă și comercială etc.³⁰

Metoda se dovedește eficientă și în lupta împotriva fraudei.

Este subliniată importanța monopolului pe care îl are Comisia în cadrul acestei metode cu privire la dreptul de inițiativă prin luarea în considerare a tuturor intereselor statelor – care puteau întâmpina dificultăți în contextul interguvernamental – și prin votul cu majoritate calificată, ținând seama că în ipoteza în care Consiliul nu acceptă opinia Comisiei procedura cere unanimitatea voturilor.

Trecerea de la unanimitate la majoritate calificată a votului a avut un rol benefic în multe cazuri ca, de exemplu, în apropierea legislațiilor naționale în vederea realizării pieței interne. Totodată, în situațiile în care continuă să existe sistemul unanimității votului, se constată stagnări ale acțiunii comunitare, cum se observă în domeniul fiscalității.

În avizul său din ianuarie 2000, Comisia a preconizat ca votul cu majoritate calificată a Consiliului să devină regula generală în tratate și unanimitatea să fie cerută numai în situații specifice.

În intervenția sa, la Collège d'Europe, Valéry Giscard d'Estaing, președintele Convenției Europene, a precizat, printre altele, rolul acestei Convenții în proiectarea viitorului Europei³¹, în condițiile lărgirii Uniunii Europene și importanței ce se acordă tot mai mult unor domenii care depășesc obiectivele inițiale ale Tratatului de la Roma: politica externă, politica de apărare, politica justiției și a afacerilor interne.

Va trebuie să realizăm - afirmă acesta -, pe lângă integrarea europeană și cele trei instituții, Consiliul, Parlamentul și Comisia, adică în jurul pieței unice și al monedei unice, un sistem coerent mai larg, în măsură să permită funcționarea

³⁰ Regulamentul CE nr. 1346/2000 al Consiliului, din 29 mai 2000; Regulamentul CE nr. 1347/2000 al Consiliului, din 29 mai 2000; Regulamentul CE nr. 1348/2000 al Consiliului, din 29 mai 2000; Regulamentul CE nr. 44/2001 al Consiliului, din 22 decembrie 2000; Regulamentul CE nr. 1206/2001 al Consiliului, din 28 mai 2001.

³¹ La Convention Européenne, Le Président, *Intervention* de Valéry Giscard d'Estaing, *Rentrée académique du Collège d'Europe, Bruges, le 2 octobre 2002.*

Uniunii cu un număr superior de state membre și, de asemenea, în următoarele decenii să permită o activitate eficientă în domeniile politice în care suntem, în prezent, la începutul cooperării.

Va trebui, desigur, ca în lumina unui vast consens asupra scopurilor și mijloacelor, să alegem cele mai bune mecanisme instituționale, adică **cea mai bună corelare** între cele trei laturi ale “triunghiului instituțional” în vederea obținerii și garantării unor rezultate optime.

Cele zece grupuri de lucru ale Convenției trebuie să se ocupe de simplificarea textelor fundamentale și a legislației derivate care au devenit atât de complexe încât sunt de neînțeles pentru cetățeni.

În viziunea sa, acțiunea politică nu poate și nici nu trebuie să fie centralizată într-un sistem format din 25 de state cu aproape 450 milioane de locuitori, ci descentralizată, la un nivel cât mai apropiat de cetățeni, cu respectarea structurii interne a fiecărui stat.

Textul unic al unui **Tratat constituțional** ar urma să aibă în această viziune două părți, și anume: **o primă parte de natură constituțională, prezentând fundamentele Uniunii**, printr-o abordare pragmatică a naturii și a misiunilor acesteia, și **o a doua parte consacrată marilor probleme instituționale** ca, de exemplu, președinția Consiliului și modurile de numire a Președintelui Comisiei, cazurile în care se aplică majoritatea calificată, reprezentarea în exterior a Uniunii, măsurile pentru asigurarea eficienței misiunii europene a Comisiei, legitimitatea europeană a Uniunii etc., cu posibilitatea completărilor prin protocoale.

În legătură cu prima parte, se arată că va trebui să se decidă asupra **personalității juridice unice a Uniunii** și, în caz afirmativ, va trebui să se răspundă la o serie de întrebări deosebit de importante.

Astfel:

- Cui i se va atribui personalitatea juridică printr-o Constituție?
- Care va fi natura juridică a Uniunii?
- Care va fi denumirea Uniunii renovate?

Va fi necesară, desigur, fuziunea celor două tratate, și anume Tratatul CE și Tratatul UE, cum și raționalizarea diferitelor instrumente juridice din pilonii Uniunii.

Răspunsul la întrebările privind problemele fundamentale, de fond, va orienta și formele preconizate pentru instituțiile europene.

În legătură cu acestea din urmă se remarcă un proces de “internalizare” a problemelor europene în statele membre. Consiliul European ar deveni o instituție stabilită prin tratate și ar fi util - se susține - să se creeze un “Congres al popoarelor Europei”, format din membri ai Parlamentului European și un număr proporțional de reprezentanți ai parlamentelor naționale, urmând a fi consultat în legătură cu evoluția Uniunii și eventuala sa lărgire.

Jacques Delors s-a pronunțat și el în legătură cu viitorul Uniunii Europene în sensul că aceasta ar putea deveni o “Federație de State-Națiuni”, chiar dacă, în general, statele nu se confundă cu națiunile³².

În această problemă s-au pronunțat și personalități marcante din România. Astfel, într-o opinie, **modelul** preferabil propus de România ar fi plasat între cel interguvernamental și cel federalist, implicând un rol crescut al Parlamentului European în centrul construcției comunitare. Acesta ar trebui să exercite un control mai eficient asupra Comisiei Europene și asupra activității legislative, având și competența de alegere a Președintelui Comisiei, prin majoritate de voturi, la propunerea Consiliului European.

În legătură cu **parlamentele naționale** se propune înființarea unui “Comitet al Parlamentelor Naționale” asemănător Comitetului Economic și Social și Comitetului Regiunilor, care ar putea avea fie un rol consultativ pe problemele cooperării interguvernamentale, fie importante competențe în domeniul legislativ, prin preluarea unor funcții ale Consiliului în codecizie cu Parlamentul European.

În ceea ce privește Consiliul European, acesta ar putea obține dreptul de decizie în domeniile care prezintă interes sub aspect strategic, precum și în cazurile ce implică maximă urgență pentru Uniunea Europeană. Comisia Europeană ar urma să cuprindă un număr de comisari, conform cu numărul statelor membre și totodată să garanteze coerența în cadrul evoluției sectorului interguvernamental și evoluția sectorului comunitar.

În general, România agreează – se arată – ideea elaborării unei Constituții Europene ori a unui Tratat constituțional al Uniunii Europene care să includă Carta Drepturilor Fundamentale și o procedură specială pentru revizuire.

Soluția ideală ar putea fi “**o Federație de State-Națiuni**” cu doi piloni, și anume unul comunitar, consolidat, și altul interguvernamental, restructurat, exprimând Uniunea Economică și Monetară și, totodată, Uniunea Politică³³.

Doamna Hildegard Carola Puwak, abordând tematica viitorului Europei, arată că proiectul politic european se înscrie pe o linie sinuoasă între federalism și interguvernamentalism, ceea ce determină și formularea unor soluții diferite referitoare la viitorul Uniunii Europene.

În cadrul procesului de reformă sunt abordate multe aspecte, unele dintre ele privind delimitarea clară și precisă a competențelor Uniunii, în raport cu statele membre, ținând seama de principiul subsidiarității, de rolul parlamentelor naționale în noua structură europeană, de simplificarea tratatelor, de Statutul Cartei

³² Vezi *La Convention Européenne, Le Secretariat, R. Badinter, Une Constitution Européenne, CONV 317/02, Bruxelles, le 30 septembre 2002, în care la p. 6 este citat, în acest sens, Jacques Delors.*

³³ Pentru precizări și alte detalii, Adrian Năstase (Primul Ministru al României), “Viziune asupra viitorului Europei – contribuția României”, în **România și viitorul Europei** (coordonator Adrian Năstase), Editura Monitorul Oficial, București, 2001, p. 7 și urm.

Drepturilor Fundamentale și, mai ales, de conturarea unui model pentru viitorul Uniunii Europene care să corespundă atât intereselor acesteia, cât și intereselor statelor componente, răspunzând totodată obiectivelor precizate în tratatele de la Amsterdam și Nisa.

Reflectând asupra naturii viitoare a sistemului european, autoarea se referă la punctele de vedere formulate în legătură cu noțiunea de **federalism**. Arătând că în viziune britanică federalismul este sinonim cu centralismul și deci Europa ar deveni un “superstat”, relevă opinia pe care o consideră continentală, și anume aceea că “federalismul nu este sinonim cu centralismul”. Sensul acestuia face trimitere mai curând la un sistem cu niveluri distincte de guvernare, fiecare având propriile responsabilități, descentralizat atât cât este posibil, dar centralizat acolo unde este necesar³⁴.

Ținând seama că “Europa cu mai multe viteze” ar accentua distanța dintre noile state membre și ar putea conduce și România la marginalizare, pare preferabilă “cooperarea întărită” care “permite integrarea treptată și graduală a noilor membri”, atenuând impactul “efortului pe care l-ar implica participarea imediată la formele avansate de integrare europeană”.

Acceptând viziunea britanică cu privire la metoda integrării, autoarea nu neagă adeziunea «față de un model care promovează “calea de mijloc” între conceptul federalismului și acela al interguvernamentalismului, respectiv “Federația de State-Națiuni”». În acest fel, rolul instituțiilor naționale nu va fi micșorat și se va aplica în continuare principiul subsidiarității³⁵.

Într-o asemenea viziune, statele își pot păstra și afirma identitatea națională, iar Uniunea Europeană nu va deveni un “superstat”.

O interesantă propunere pentru Constituția Europeană a fost elaborată de Robert Badinter, membru supleant al Convenției³⁶.

Acesta relevă divergențele de opinii, punctele de vedere susținute de cei care preconizează “Statele-Unite” ale Europei, statul federal, de cei care doresc menținerea neatinsă a suveranității statelor membre - “suveraniștii” -, de pragmatici, obsedați de costurile și profiturile fiecărei reforme, de empirici sau de teoreticieni (*docteurs es-Europe*).

Ceea ce interesează însă în elaborarea unei Constituții democratice a Uniunii Europene privită ca un ansamblu federal este problema echilibrului

³⁴ Hildegard Carola Puwak (Ministrul Integrării Europene a României), “România și proiectul european”, în *România și viitorul Europei* (coord. A. Năstase), București, Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2001, p. 31-32.

³⁵ *Ibidem*, p. 40-41.

³⁶ *La Convention Européenne, Le Secrétariat, R. Badinter, Une Constitution Européenne, CONV 317/02, Bruxelles, le 30 septembre 2002; vezi și la Convention Européenne, Le Secrétariat, Note de transmission, La simplification des traités et l'élaboration d'un traité constitutionnel, CONV 250/02, Bruxelles, le 10 septembre 2002.*

puterilor, împărțirea competențelor între statul federal și statele federate, problemă care va domina lucrările Convenției.

Punându-și întrebarea ce fel de Uniune Europeană dorim pentru viitor și care ar fi scopurile acesteia, autorul relevă necesitatea definirii fundamentului Constituției, legat de ideea suveranității.

Sub acest aspect, consideră că suveranitatea Uniunii are o dublă origine, și anume: delegările de suveranitate, consimțite de statele membre în cadrul tratatelor, și, cea mai puțin evidentă dar directă, a cetățenilor Uniunii.

Această dublă suveranitate justifică opinia potrivit căreia **Uniunea constituie o Federație**.

Dar, remarcă autorul, Federația în înțelesul său clasic, implică dispariția suveranității internaționale a statelor membre. Or, în cazul Uniunii Europene, statele membre sunt și vor să rămână suverane ceea ce conduce la ideea că este vorba de o Federație compusă din state suverane sau, în formula lui Jacques Delors, "Federație de State-Națiuni", chiar dacă, în general, statele nu se confundă cu națiunile.

Federația de state europene cu personalitate juridică va încorpora Carta Drepturilor Fundamentale, va respecta separația puterilor și va garanta statul de drept, relevând o "arhitectură instituțională" originală.

Proiectul Constituției Europene propus de Robert Badinter este conceput ca o **Federație sui generis**. Astfel, la art. 1 se arată că Uniunea Europeană este o **comunitate de state suverane**, cu personalitate juridică de drept internațional, distinctă de statele membre (art. 7, alin. 1).

De asemenea, la art. 16 se precizează că Uniunea acționează în cadrul competențelor ce îi sunt atribuite de statele membre pentru realizarea obiectivelor sale, iar competența de drept comun aparține statelor membre. În cadrul competențelor care îi sunt conferite, legislația Uniunii prevalează asupra dispozițiilor contrare din legislația unui stat membru. Uniunea este obligată totodată să respecte principiile subsidiarității și proporționalității. Art. 17 se referă la competențele proprii și la cele împărțite cu statele membre, la anexa A fiind prevăzute în detaliu și unele și celelalte³⁷.

În studiul său "**Pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union Européenne**", profesorul Jean Raux supune analizei procesul de constituționalizare a Uniunii Europene, emanciparea acesteia de statele semnatare ale tratatelor originare pentru obținerea unei identități proprii, dar respectând identitățile naționale ale statelor membre.

Întrucât Curtea de Justiție a constatat existența unor dispoziții "cu putere constituțională", deosebite de dispozițiile materiale care sunt la baza politicilor

³⁷ *Ibidem*.

Uniunii³⁸, a determinat apariția unor opinii potrivit cărora este necesară o nouă reglementare fundamentală a acesteia. S-a propus astfel încheierea unui “Tratat fundamental”³⁹, a unui “Pact fundamental” sau a unei “Constituții”⁴⁰.

Ideea unei “constituționalizări a tratatelor își are sorgintea, de asemenea, în cetățenia europeană reglementată prin Tratatul de la Maastricht (art. 17 CE).

Se remarcă faptul că dubla natură a Uniunii nu a fost niciodată bine explicată, dar se vorbește despre o **uniune federativă de state naționale**, formă greu de înțeles – afirmă autorul – observând că unii pun accentul pe ideea de federație, competențele urmând să fie distribuite în concordanță cu principiul subsidiarității (J. Delors și J. Fischer), iar alții preconizează o Constituție în scopul repartizării competențelor în favoarea statelor naționale.

Mondializarea – se arată – va impune tot mai mult substituirea Uniunii statelor membre, competențele naționale evoluând spre competențele împărțite între Uniune și statele membre.

Dar, totodată, reacția împotriva unei prea mari centralizări naționale sau comunitare va duce la o redefinire a competențelor statelor membre și a colectivităților teritoriale⁴¹.

S-a preconizat și o abordare sistemică a viitorului Uniunii întemeiată pe trei obiective: **coeziune** generală, democratică, obiectiv fundamental pentru Uniune, statele membre și cetățeni; **coerență**, principiu general de acțiune, de raționalizare a acțiunii instituțiilor și de cooperare în cadrul unei repartii a competențelor; **identitate** constituțională a Uniunii, pe baza adecvării principiului coerenței la obiectivele coeziunii.

Joschka Fischer, într-o prelegere ținută la Universitatea Humboldt din Berlin, a formulat opinia potrivit căreia s-ar putea crea o **Europă Federală**.

³⁸ Decizia CJCE din 8 iunie 1994, France c/Commission, aff C, Recueil, p. 3641; J. Raux, *La constitutionnalisation du système communautaire dans un traité fondamental de l'Union Européenne*, Rapport à la Commission Européenne, Bruxelles, 20 mars 1995. *Revue Europe* 1995, no. 8-9, p. 1-6; *idem*, *Elaboration d'un traité fondamental. Rapport introductif in Actes du colloque des Chaires Jean Monnet sur la Conférence intergouvernementale de 1996*, Publication conjointe de la Commission Européenne et du Conseil Universitaire Européen, Bruxelles, 1996, p. 39-54.

³⁹ Jean-Louis Quermonne (dir.), *L'Union Européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe du Commissariat Général au Plan. La documentation Française, 1999, p. 154.

⁴⁰ R. Schuman, Centre de l'Institut Universitaire Européen de Florence, mai 1999. Editions Parlement Européen, Direction générale des Etudes, *Quelle Charte Constitutionnelle pour l'Union Européenne*, Série politique 05-1999; O. Duhamel, *L'apport de la Constitutionnalisation des Traités*, PE, 12 oct. 2000, A5-0289; J.C. Piris, *L'Union européenne a-t-elle a une constitution? Lui en faut-il une?*, RT DE 1999, p. 599-635 etc., J. Raux, *Après Nice: Pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union Européenne*, Commission Européenne, contribution enregistrée dans le cadre du “Débat public sur l'avenir de l'Europe”, Site Futurum, <http://www.europa.eu.int/futurum>.

⁴¹ În acest sens, O. Castric, “*Quels partenariats pour les régions de l'Union Européenne?*”, Thèse CEDRE (IODE-UMR-CNRS), Université de Rennes I, 2001, 485 p. în *op. cit.*, p. 4.

Reforma necesară în acest scop ar implica Parlamentul care ar urma să adopte forma bicamerală, una din camere fiind formată din reprezentanți ce ar fi totodată membri ai parlamentelor naționale, pentru ca între Parlamentul European și parlamentele naționale să nu existe contradicții, iar a doua cameră ar urma să fie compusă fie din senatori aleși în mod direct în fiecare stat, fie dintr-un Consiliu asemănător cu **Bundesrat**.

Executivul ar putea să fie exercitat de un guvern european – prin transformarea Consiliului Europei – constituit din guvernele naționale sau de către Comisie în structura actuală, dar cu un președinte ales direct, cu întinse atribuții executive.

Întrucât ar trebui să se efectueze o **“împărțire a suveranității”**, între **statele naționale și Federație s-ar putea încheia un “contract european”** care să împuternicească Federația pentru rezolvarea problemelor ce pot fi soluționate la nivel european, celelalte probleme rămânând în competența statelor membre.

Șeful diplomației germane a mai precizat că Statele Federate vor avea în continuare un important rol politic și **principiul subsidiarității va deveni principiu constituțional**⁴².

Bernard Barthalay admite că Uniunea este, în prezent, un sistem de guverne independente și coordonate, guvernul Uniunii fiind și el independent de acestea, dar având rolul de coordonator al guvernelor statelor membre, ceea ce ar corespunde definiției unei federații. În consecință, s-ar putea accepta că Uniunea este o Federație care, deși nu poartă această denumire, **prezintă caracteristicile originale ale federației** și acestea nu trebuie să fie păstrate cu orice preț, dar nici suprimate în scopul de a stabili conformitatea cu diferite modele.

Astfel, se recunoaște că între Uniune și statele membre există o împărțire a activităților, Uniunea având resurse proprii și o Curte de Justiție, admitând principiul subsidiarității, deciziile cu majoritate de voturi, codecizia între reprezentanții statelor și reprezentarea populară, o bancă centrală federală și independentă, depășind stadiul unei simple confederații, al unei conferințe diplomatice permanente.

Acestei **“federații de fapt”** nu-i lipsește decât recunoașterea de drept prin stabilirea unei ordini de drept – **rule of law, Rechtsordnung** – garantată printr-o **Constituție**.

Sunt însă unii autori care consideră că ar fi suficient să se încheie un tratat, ceea ce nu ar fi o dovadă de democrație și ar însemna să lipsească Uniunea de un adevărat fundament al propriei sale autorități.

Legea fundamentală a Uniunii nu ar trebui să fie opera organelor statale, a “profitorilor suveranității naționale”, cum s-a pronunțat Spinelli, ci a reprezentanților aleși de cetățeni, reuniți într-o Convenție.

⁴² V. Duculescu, “Constituția Europeană – între deziderate și realități”, în **Studii de drept românesc**, nr. 3-4, 2000, p. 209-211. Autorul propune și un conținut al unei viitoare Constituții, p. 213-214.

Autorul acestui studiu, intitulat "Pour l'achèvement de la fédération"⁴³, supune atenției și două propuneri care urmăresc reforma instituțională de care nu ne ocupăm aici.

Alain Lamassoure, membru al Convenției a făcut propuneri pentru cele patru modele considerate probabile: confederație, federație, combinarea acestora și modelul comunitar.

Astfel, în esență, modelul **Confederației** relevă rolul preponderent al statelor membre, dar, în formă "pură", ar conduce la o "regresiune a spiritului comunitar" și la poziții diferite cu privire la reformele ce ar urma să fie întreprinse. Astfel, puterea executivă, exercitată de un "Colegiu" format din miniștri desemnați de state, ar declanșa o adevărată competiție, s-ar caracteriza prin lipsă de coeziune, datorată schimbărilor puterii politice în statele membre, și prin greutatea organizării unui control al activității Colegiului.

Modelul **Federației** implică o Constituție Federală cu regim prezidențial sau parlamentar, care ar putea constitui "Statele-Unite ale Europei". În prezent însă modelul federației "pure" nu ar fi acceptabil, statele membre nefiind pregătite pentru un asemenea sistem.

Combinarea celor două modele ar conduce la un sistem bicefal în domeniul executivului și greu de controlat.

Modelul comunitar implică un Tratat constituțional încheiat între statele membre, care își păstrează propria Constituție și organizare statală.

Nu ne interesează aici detaliile fiecărui model, ci problema esențială, și anume raportul între Uniune și statele membre.

Sub acest aspect, autorul arată că alegerea între cele patru modele depinde, în ultimă analiză, de repartizarea competențelor ce va fi reținută de Convenție și relevă, totodată, necesitatea de combinare a principiului subsidiarității cu spiritul comunitar, cel dintâi urmărind reținerea unui număr maxim de competențe la un nivel cât mai apropiat de cetățeni – deci depărtat de Bruxelles –, iar al doilea având scopul de a asigura munca în comun, încrederea și solidaritatea statelor pentru realizarea obiectivelor Uniunii⁴⁴.

Observăm, astfel, necesitatea corelării propunerilor privind repartizarea competențelor cu principiul subsidiarității și cu "spiritul comunitar", corelare care ar permite, printre altele, configurarea modelului viitoarei Uniuni Europene.

Comunicarea Comisiei, transmisă prin M.M. Barnier și Vitorinó, membri ai Convenției, intitulată: "**Communication de la Commission à la Convention du 22 mai 2002: Un projet pour l'Union Européenne**" pentru a fi supusă atenției

⁴³ Studiu elaborat la Rocquencourt la 30.09.2001.

⁴⁴ Vezi *La Convention Européenne*, A. Lamassoure, **L'Union Européenne: quatre modèles**, CONV 235/02, Bruxelles, le 3 septembre 2002.

membrilor Convenției⁴⁵, încearcă să răspundă la problema: cum va putea Uniunea lărgită să-și îndeplinească misiunile sale fundamentale și cum își va putea menține capacitatea sa decizională și coeziunea, în așa fel încât să fie posibilă aprofundarea construcției europene.

În prim plan se află cerințele cetățenilor care doresc un plus de securitate și de stabilitate în interior, o sporire a angajării pe plan internațional, mai multă claritate și control democratic, respectarea identității naționale și o formă de organizare care se îndepărtează de ideea “superstatului”.

Noile misiuni ale Uniunii privesc consolidarea și dezvoltarea spațiului european de libertate și justiție, cetățenia europeană, răspunderile ce îi revin în calitate de putere mondială, o politică externă deschisă dialogului, renovarea metodei comunitare, pentru a o adapta la noile exigențe.

În acest context se pune și problema **elaborării unui proiect constituțional**, bază a unui nou sistem instituțional.

Acest proiect ar trebui să aibă în vedere trei chestiuni care se desprind din cererile formulate de cetățeni, și anume:

- un model de dezvoltare economică și socială care să conducă la prosperitate și solidaritate;
- un spațiu european de libertate, securitate și justiție;
- o politică externă europeană eficientă pe plan comercial, diplomatic și militar, asistență financiară și ajutor pentru dezvoltare.

În legătură cu elaborarea unui Tratat constituțional se arată că tratatele actuale sunt insuficient adaptate unei lărgiri a Uniunii la aproape treizeci de membri, rolul Convenției fiind cel de a contribui la construirea unei Uniuni mai democratice și mai eficiente.

În acest scop, vor trebui regândite arhitectura instituțională și modul de exercitare de către Uniune a competențelor sale. Astfel, cele patru tratate de bază nu permit Uniunii să acționeze cu eficacitatea necesară, întrucât prevăd proceduri diferite după domeniile de activitate, și, totodată, Uniunea nu are personalitate juridică proprie.

Pentru simplificarea și raționalizarea arhitecturii instituționale este necesară fuzionarea Tratatului Uniunii Europene cu Tratatul Comunitare, **abandonând** sistemul celor trei piloni și **acordând Uniunii personalitate juridică unică**, urmând să se definească rolul instituțiilor și procedurile de decizie aplicabile în funcție de natura acțiunilor avute în vedere.

Derogările acordate unor state membre ar fi greu de acceptat într-o Uniune lărgită, deoarece introduc o inegalitate între cetățenii europeni. Acestea vor trebui reexamine critice, Europa “f la carte” neconstituind o opțiune ce ar putea fi reținută pentru dezvoltarea viitoare a Uniunii.

⁴⁵ *La Convention Européenne, CONV 229/02, Bruxelles, le 3 septembre 2002.*

După definitivarea opțiunilor privind unicitatea dispozitivului instituțional și reexaminarea derogărilor, se va putea trece la simplificarea tratatelor și la integrarea Cartei Drepturilor Fundamentale.

Textul de natură constituțională va coexista cu constituțiile naționale, cetățenii înțelegând că acesta are aceeași valoare ca și constituțiile statelor membre.

Comisia propune, în acest scop:

- fuzionarea Uniunii Europene cu Comunitățile și atribuirea Uniunii Europene a personalității juridice;
- definirea rolului instituțiilor și procedurilor de decizie aplicabile în funcție de natura acțiunii;
- reexaminarea critică a derogărilor acordate unor state membre;
- simplificarea tratatelor;
- elaborarea unui Tratat constituțional întemeiat pe Carta Drepturilor Fundamentale, care va relua dispozițiile esențiale ale tratatelor și va revizui celelalte dispoziții;
- examinarea modalităților de adoptare și a condițiilor de intrare în vigoare a acestui tratat.

Cu privire la exercitarea competențelor se observă că acestea sunt atribuite Uniunii prin tratatele ratificate de fiecare stat membru și competențele care nu au fost atribuite Uniunii rămân în competența statelor membre.

Dacă nu dispune de competență exclusivă, Uniunea trebuie să respecte principiile subsidiarității și proporționalității, acționând în măsura necesară pentru atingerea obiectivelor fixate, drepturile Uniunii având întâietate în raport cu dreptul național.

Uniunea Europeană nu este un stat, ci reunirea unor popoare într-o formă de integrare politică sui-generis, toate politicile comportând o dimensiune europeană și una națională.

În legătură cu reforma Uniunii Europene, József Oleksy, membru al Convenției, a arătat că există în cadrul Uniunii, trei puteri și anume: statele membre, instituțiile supranaționale și Parlamentul European. Cu privire la statele membre relevă **lipsa de coeziune** a acestora, datorită intereselor divergente, dar nu mai puțin, ele continuă să aibă un rol important în procesul integrării.

Interesul național al statelor membre s-ar **opune transformării Uniunii Europene într-un stat federal**, fiind preferabil – se arată – să se instaureze un sistem analog celor existente în acele state, și nici elaborarea unei Constituții Europene nu va aduce sub acest aspect o schimbare, interesul statelor membre

fiind cel de a menține sistemul consultărilor și în special votul unanim în problemele sensibile⁴⁶.

Este un punct de vedere rămas oarecum izolat.

În studiul citat, doamna Lucia Serena Rossi își propune să răspundă la câteva dintre problemele care se pun în legătură cu viitorul Europei și, mai ales, cu “constituționalizarea” Uniunii Europene, și anume care este, în linii mari, evoluția ordinii juridice a Uniunii și care sunt principalele sale caracteristici ce ar trebui să se reflecte în Constituție, care poate fi rolul Cartei Drepturilor Fundamentale în procesul constituționalizării și care ar fi spațiul consacrat redactării unei Constituții.

Ordinea juridică comunitară – afirmă aceasta – este rezultatul unui proces de accentuare a supranaționalității, proces care constă în atribuirea de către state a unor puteri către un organism creat de ele însele și care apare în acest fel în poziția unui terț, având supremație față de ordinele juridice ale acestor state. Sfera supranațională se opune atât sferei naționale, cât și sferei internaționale sau transnaționale, considerând că sfera internațională comportă relații multilaterale ori bilaterale între state și implică totdeauna o autolimitare sub aspectul suveranității, dar nu în mod necesar un raport de supranaționalitate, iar sfera transnațională se referă la relațiile între subiecte private.

Se pune problema care va fi obiectivul final al acestui proces: federație, confederație, un nou model etatic sau o uniune cu puteri federale. Răspunsul este greu de dat întrucât dezbaterile vor avea loc în continuare și anul 2004 va putea reprezenta o etapă intermediară între o organizație internațională în sens clasic și un stat în adevăratul înțeles al cuvântului.

Ideea de “stat suveran” este – susține autoarea – în declin, datorită mondializării și, în ceea ce privește statele membre ale Uniunii Europene, acestea nu exercită un anumit număr de competențe care caracterizează în mod tradițional suveranitatea etatică și asistăm astfel la o “decolorare” a suveranității naționale a celor cincisprezece state, în favoarea unui “Centru” care prezintă, în timp, conotațiile suveranității unui stat.

Încă de acum, Uniunea reprezintă **o formă originală – deosebită de Federație sau de Confederație** –, constituind o grupare de state naționale și de puteri suverane, evoluția în sensul apropierii de supranațional a ordinii comunitare semănând mai degrabă cu o împărțire tot mai clară a funcțiilor suverane decât cu o preluare a acestora.

Lucia Serena Rossi încearcă să arate că ordinea comunitară are **un caracter propriu** care nu-și găsește corespondent în doctrina clasică.

⁴⁶ *La Convention Européenne, Le secretariat, Józef Oleksy, La simplification des procédures législatives et des instruments de l'Union Européenne, CONV 261/02, Bruxelles, le 11 septembre 2002.*

Elementele care caracterizează, în sens clasic, suveranitatea unui stat – teritoriu, populație și guvernare proprie – nu se regăsesc ca atare în cazul Uniunii Europene, aceasta prezentând un caracter “atipic”. Ele sunt elastice și pot conține toate cele cincisprezece ordini juridice diferite.

În temeiul acestor considerații, autoarea ajunge la concluzia existenței unei coabitări “**între o Uniune care nu este, propriu vorbind, un stat suveran și state care nu sunt în întregime suverane**”. Dimensiunea supranațională în care se înscrie procesul de integrare europeană depășește relația tradițională între dreptul național și dreptul internațional – care se stabilește, de regulă, între organizațiile internaționale și membrii acestora – prezentând caracteristicile unei suveranități pe care o putem denumi “împărțită”, una dintre acestea fiind principiul subsidiarității⁴⁷.

În legătură cu problema elaborării unei Constituții, Lucia Serena Rossi se întreabă în ce măsură o asemenea lege fundamentală nu există, într-o anumită formă și în prezent. Întrebarea care s-a pus în doctrină a primit răspunsuri diferite, după cum Constituția este privită din punct de vedere formal sau sub aspect material.

Încercând să răspundă la această întrebare, autoarea este de părere că esențial este “procesul de constituționalizare”, proces evolutiv, dinamic, care va putea să se concretizeze în timp sub forma rigidă a unei Constituții.

Oricum – se susține – Constituția Europeană nu va putea fi în nici un caz suma, fuziunea ori replica exactă a Constituțiilor naționale, deoarece se plasează la un nivel diferit de acestea, exprimând identitatea europeană, în timp ce Constituțiile naționale vor continua să existe exprimând identitățile naționale. De altfel, chiar dacă se va ajunge la un model sugerând “**Statele-Unite ale Europei**” nu se va putea vorbi de un “stat național”, nivelul național și cel supranațional urmând să coexiste potrivit unei geometrii “**multilevel**” și probabil “**multispeed**”, Europa “pe mai multe niveluri” fiind propusă în doctrină⁴⁸.

La 27 iunie 2000, Jacques Chirac s-a pronunțat și el în **Bundestag**, pentru elaborarea unei Constituții Europene, prin consultări între guvernele statelor membre. Reformele instituționale în curs de executare urmau să clarifice, în vederea acestei elaborări, o serie de probleme dificile ca, de exemplu, modul de împărțire a competențelor între Uniunea Europeană, statele membre și regiuni, separația puterilor la nivel european, stabilirea granițelor Uniunii Europene după extindere.

În legătură cu proiectul Europei Unite, Mircea Geoană se pronunță și el pentru elaborarea unui **Tratat constituțional** care să precizeze fundamentele Uniunii și, totodată, politicile și detaliile tehnice, rezolvând și contradicția care se remarcă între descentralizarea și autonomia locală, pe de o parte, și tendința de

⁴⁷ Lucia Serena Rossi, *Constitutionnalisation de l'Union Européenne et des droits fondamentaux*, RTD Européen, nr. 1, 2002, p. 50-51.

⁴⁸ Lucia Serena Rossi se referă, în *ibidem*, Nota 63, la V.J. Pernice, *Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsgebilde*, Europa Recht, 1996, p. 27 et suivantes, și *idem*, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making”, *Revisited? Common Market Law Rev.* 1999, 703 et suiv., în *op. cit.*, p. 52.

centralizare, pe de altă parte⁴⁹, ceea ce se îndepărtează de ideea “suprastatului”⁵⁰.

Există și opinia potrivit căreia tratatele comunitare reprezintă o **Constituție a Comunității**, dar, chiar dacă această afirmație nu este în întregime valabilă, observăm că și Curtea de Justiție în Avizul 1/91 a afirmat că “Tratatul CEE, deși încheiat în forma unui acord internațional, nu mai puțin, constituie Carta Constituțională a unei Comunități de drept”, stabilind astfel o legătură clară între Comunitatea de drept și natura constituțională a tratatelor constitutive.

S-a putut astfel susține că această abordare pe cale jurisprudențială a “Comunității de drept” s-a întemeiat pe constituționalizarea sistemului juridic comunitar, “Comunitatea de drept” apărând ca un instrument de structurare a ordinii juridice comunitare potrivit unui model constituțional, chiar dacă, în lipsa unei legitimări democratice, este vorba de un proces neterminat sau de o “constituționalizare aproximativă”.

Constituționalizarea sistemului juridic comunitar nu se reduce la împărțirea competențelor între Comunitate și statele membre și la definirea atribuțiilor instituțiilor sau la raporturile lor reciproce. **Comunitatea de drept** implică și respectarea de către statele membre a drepturilor omului, în cadrul ordinii juridice comunitare, această cerință fiind “mediatizată prin efectul direct al priorității dreptului comunitar”.

Această soluție rezultă și din jurisprudența Curții de Justiție, fiind admisă progresiv și de jurisdicțiile naționale.

Comunitatea de drept poate fi considerată ca o **valoare fundamentală, ca un fundament al construcției comunitare** în curs de constituționalizare.

Constituția comunitară se sprijină pe temeiuri constituționale corespunzând determinării scopurilor pe care fondatorii – “**founding fathers**” – și le-au stabilit în comun și pe afirmarea valorilor comune care corespund Comunității de drept⁵¹.

În doctrină a fost formulată și opinia potrivit căreia există o “ordine publică virtuală”, dincolo de texte, variabilă în funcție de domeniu, în timp și în spațiu.

⁴⁹ M. Geoană (Ministrul de externe al României), “Dezbaterea asupra viitorului Europei – implicații pentru România”, în *România și viitorul Europei* (coord. A. Năstase), București, Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2001, p. 55.

⁵⁰ Împotriva tendinței de creare a unui “suprastat” se pronunță, de exemplu, și Richard Corbett în “**Combating Mythology and Changing Reality: The Debate on the Future of Europe**”, în *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 1, no. 1, dec. 2001: “We are not creating a centralised super state, and we should stop giving credibility to that particular Eurosceptic myth”, p. 68-69.

⁵¹ Denys Simon, “La Communauté de droit”, în Fr. Sudre et H. Labayle (dir.), *Realité et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 121-123, în care se referă și la D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2^e éd., 1998; J. Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, ULB, 1997; V. Constantinesco, “**L'Union Européenne: par le droit vers le politique? Ad augusta per angusta**”, în G. Duprat (dir.), *L'Union Européenne: droit, politique et démocratie*, Paris, PUF, 1996, p. 175 etc., precum și la CJCE, 14 décembre 1991, Avis 1/91 (Espace économique européen), Rec. I-6079.

Privită ca “esența” unei societăți sau a unei civilizații, ordinea publică urmărește asigurarea deplinului exercițiu al libertății contractuale, dar și păstrarea și apărarea “ordinii sociale” a unui stat ori a unei societăți date care este înțeleasă – în viziunea lui A. Hauriou – ca o organizare a societății în scopul de a asigura protecția grupului, subzistența acestuia, pacea în relațiile sociale și realizarea unui ideal de civilizație, adică funcția tradițională a ordinii publice, care își găsește expresie într-un sistem de reguli și de mecanisme necesar pentru respectarea acestor reguli⁵².

O problemă analizată în acest context este și aceea a **definiției conceptului de ordine publică în ordinea publică comunitară**, ținând seama că dreptul comunitar constituie o ordine juridică distinctă.

Reglementările comunitare originare se referă la o ordine publică națională, prin derogare de la libertățile comunitare clasice sau de la ansamblul regulilor pieței unice, iar jurisprudența Curții de Justiție și dreptul derivat pun în evidență un proces de “comunitarizare” a motivelor de derogare de la ordinea publică națională.

Astfel, jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene a evidențiat conținutul conceptului de ordine publică în cauza **Van Duyn**⁵³, care se referă la libera circulație a persoanelor, dar fără a da o definiție pozitivă care să poată fi reținută.

“Comunitarizarea” noțiunii rezultă însă din interpretările Curții și se caracterizează, în general - în viziunea lui Georges Karydis - prin limitarea conținutului de ordine publică la interesele fundamentale ale societății, la aplicarea principiului proporționalității care implică o confruntare și o apreciere a intereselor prezente.

Termenul de “ordine publică comunitară” are – afirmă autorul – un conținut dinamic care urmează procesul de integrare comunitară, ținând seama de interesul Uniunii. Preeminența aparține obiectivelor economice, fundamentele construcției ordinii publice economice comunitare, având ca scop în special păstrarea liberei concurențe și stabilitatea monetară.

Se concepe și “ordinea publică metaeconomică” ca o garanție a ordinii și a păcii sociale a cetățenilor europeni, presupunând voința politică a statelor de a crea o structură instituțională pentru formarea unei “ordinii publice de securitate internă.

⁵² Vezi G. Karydis, *L'ordre public dans l'ordre juridique communautaire: un concept à contenu variable*, *RTD Eur.* 38 (1), janv.-mars 2002, p. 1-3, în care se referă, printre alții, la Fr. Terré, *Rapport introductif au colloque sur l'ordre public à la fin du XX^e siècle*, Dalloz, 1996, p. 4, 10, la A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1972, p. 116, precum și pentru ordinea publică economică la Malaur, *L'ordre public et le contrat*, thèse, Paris, 1953; Ripert, *L'ordre public économique et la liberté contractuelle*, *Mélanges Gény*, t. II, p. 347 et suiv.; Savatier, *L'ordre public économique, conçue comme le moyen de créer l'ordre ou de le faire respecter, une fois établi*.

⁵³ CJCE, 4 décembre, 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, Rec. p. 1351; de asemenea, 28 octobre 1975, *Rutili*, aff. 36/75, Rec. p. 1219; 27 octobre 1977, *Boucherau*, aff. 30/77, Rec. p. 1999 etc.

În încheiere, autorul arată că statele sunt încă reticente în a abandona domeniile ale suveranității lor pentru construirea unui spațiu penal și represiv european. Pentru a depăși obstacolele ar fi necesară o intensificare a cooperării între state și trecerea la integrarea “suprastatală”.

Într-un **model federal** ar putea fi dominante afacerile interne, s-ar întări puterile și rolul Parlamentului european, iar controlul jurisdicțional ar fi mai întins și mai intens, câștigând în conținut și conceptul de “cetățenie” consacrat de tratate⁵⁴.

⁵⁴ G. Karydis, *op. cit.*, p. 1-26.

3. VA AVEA UNIUNEA EUROPEANĂ PERSONALITATE JURIDICĂ?

Tratatul asupra Uniunii Europene nu atribuie în mod expres personalitate juridică acesteia, în timp ce Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (art. 6), Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (art. 184) și Tratatul instituind Comunitatea Europeană (art. 281) acordă personalitate juridică Comunităților (*treaty making power*).

“Rezoluția Parlamentului European privind personalitatea juridică a Uniunii Europene” (012021(INI))⁵⁵ arată la lit. O că trebuie să se pună capăt dezmembrării sistemului instituțional actual și să se stabilească o structură simplă, transparentă și clară, regrupând Comunitățile și pilonii existenți într-o singură Uniune, dotată **ea singură** cu personalitate juridică (pct. 2), întrucât, dacă s-ar acorda Uniunii personalitate juridică pe lângă cea a Comunităților, nu s-ar obține claritatea și transparența necesare și ar trebui să se păstreze în Tratatul unificat, în paralel, atât termenul de Uniune, cât și cel de Comunitate (pct. 4).

Atribuirea personalității juridice Uniunii Europene va constitui – se arată – o exigență necesară clarității juridice a statutului Uniunii Politice și Constituției Europene, o îmbunătățire a capacității sale de acțiune, o favorizare a activității sale politice și contractuale la nivel bilateral și multilateral pe plan internațional, chiar dacă la nivel intern se aplică proceduri diferite. De asemenea, va contribui la stabilirea unui sistem de protecție a drepturilor fundamentale la nivelul Uniunii și va corecta neajunsurile cauzate de modelul “pilonilor”.

Rezoluția relevă consecințele absenței personalității juridice a Uniunii, precum și avantajele acordării acesteia pe plan internațional și pentru claritatea și simplificarea structurii Uniunii, ca și avantajele pentru cetățenii Uniunii.

Printre dezavantaje se menționează faptul că interesele Uniunii sunt apărate de statele membre, în calitate de **mandatari**. Uniunea nu are capacitatea de a acționa pe planul dreptului internațional public (nu poate încheia acorduri, adera la organizații internaționale, întreține relații diplomatice etc.), nu poate sta în justiție nici activ nici pasiv, nerespectarea angajamentelor de drept internațional public atrăgând răspunderea statelor membre.

Parlamentul European s-a pronunțat favorabil pentru acordarea personalității juridice Uniunii Europene în mai multe rezoluții.

Astfel, Rezoluția din 25 octombrie 2000 prevedea fuziunea Uniunii Europene cu cele trei Comunități într-o singură entitate care să cuprindă

⁵⁵ *Adoptată la 20 noiembrie 2001 de Parlamentul European, Rapport sur la personnalité juridique de l'Union Européenne (2001/2021(INI)), Commission des affaires constitutionnelles, Rapporteur Carlos Carnero González, RR/455287 Fr. doc., PE 304.279. Final A5-0409/2001.*

obiectivele, protecția drepturilor fundamentale, cetățenia, atribuirea și separația puterilor, precum și problemele instituționale, fiind confirmată prin Rezoluția asupra Tratatului de la Nisa și viitorului Uniunii Europene din 31 mai 2001 care stabilește la pct. 7 că Parlamentul European recunoaște că Tratatul de la Nisa marchează sfârșitul unui ciclu început la Maastricht și continuat la Amsterdam, impunând declanșarea unui proces constituțional care să fie finalizat printr-o Constituție a Uniunii Europene.

Se arată însă că **nu este vorba de crearea unui “superstat european” sau de forțarea statelor pentru adoptarea unor forme federale.**

În Raportul Parlamentului European se precizează, în concluzii, că abordarea acestor probleme nu implică transferul de competențe către Uniune, în detrimentul statelor membre, ci se urmărește capacitatea de acțiune a Uniunii pe plan internațional, identificarea cetățenilor cu Uniunea, o structură mai ușor de înțeles, mai “lizibilă” și un pas important pentru “constituționalizarea” tratatelor, pentru corectarea disfuncțiilor cauzate de “structura pilonilor” și îmbunătățirea coerenței diferitelor politici europene.

A fost formulată și o opinie minoritară. Georges Berthu arată că, în prezent, personalitatea juridică este acordată Comunității Europene și este refuzată în cazul celui de-al doilea și al treilea pilon, deoarece în aceste domenii cadrul național trebuie să prevaleze, principiul întemeierii pilonilor comunitari fiind “geometria variabilă”.

Un “acoperiș” juridic comun pentru cei trei piloni ar constitui un mijloc de a începe unificarea pilonilor prin înlăturarea autonomiei statelor membre de pe scena internațională.

O asemenea unificare ar deschide perspectiva “**superstatului**”, ceea ce ar provoca o rigiditate considerabilă.

Ar trebui păstrată pluralitatea pilonilor și chiar introducerea unui pilon suplimentar, dominat de parlamentele naționale, situat între “comunitar” și “interguvernamental”⁵⁶.

Raportul final al Grupului de lucru III, “Personalitatea juridică”⁵⁷, analizând consecințele recunoașterii explicite a personalității juridice a Uniunii, consecințele fuziunii acestei personalități juridice cu cea a Comunității și incidențele asupra simplificării tratatelor, a supus Convenției unele recomandări generale și altele de natură tehnică.

Astfel, se propune ca Tratatul constituțional să cuprindă **în mod expres** prevederea potrivit căreia Uniunea Europeană **are** personalitate juridică, aceasta înlocuind personalitățile juridice ale organizațiilor existente, Uniunea preluând toate obligațiile asumate de acestea.

⁵⁶ *Parlament European, PE 304.279, 16/23, RP/455287 Fr. doc.*

⁵⁷ *La Convention Européenne, CONV 305/02, WG III 16, Bruxelles, le 1^{er} octobre 2002.*

Fuziunea personalităților juridice va conduce la fuziunea tratatelor într-un text unic, prima parte cuprinzând dispozițiile fundamentale, constituționale, "pilonii" vor dispărea, fiind anacronici, simplificând astfel considerabil arhitectura Uniunii.

În general, acordarea personalității juridice Uniunii se justifică, fiind o măsură care conduce la eficiență, securitate juridică, transparență, la o mai bună imagine față de statele terțe și de cetățeni, fără să impună o modificare a împărțirii competențelor între Uniune și statele membre sau între Uniune și actualele Comunități, precum și a procedurilor și atribuțiilor instituțiilor privind negocierile și încheierea acordurilor internaționale.

O problemă dificilă este însă aceea a **reprezentării în cadrul negocierilor internaționale**, dacă este vorba de domenii în care competența este împărțită între Uniune și statele membre, întrucât în locul unei delegații **unice** a Uniunii ar trebui să participe și reprezentanții statelor membre respective.

Ar fi necesar - se afirmă – ca și în asemenea cazuri să se caute "o poziție unică, chiar o delegație unică a Uniunii", ceea ce ar fi în concordanță cu punctul de vedere al Curții de Justiție a Comunităților Europene care a subliniat, în legătură cu acordurile mixte clasice, că este important să se asigure o cooperare strânsă, existând chiar obligația Comunității și a statelor membre în acest sens, obligație care izvorăște din exigența realizării "unității în reprezentarea internațională a Comunității"⁵⁸. Transpunerea acestui punct de vedere al Curții de Justiție – se arată –, în cazul în care Uniunea va poseda personalitate juridică, în locul Comunității, nu va întâmpina dificultăți.

Este o problemă care nu ar putea fi rezolvată decât prin corelarea propunerilor formulate de mai multe Grupuri de lucru, ceea ce vom arăta în concluzii.

⁵⁸ Avizul 2/91 al Curții de Justiție din 19 mars 1993, Rec. pl. 1061 et ss. Menționăm că anteproiectul Tratatului constituțional prezentat de Valery Giscard d'Estaing la sesiunea plenară din 28 octombrie 2002 prevede, la Titlul I Art. 4, personalitatea juridică a Uniunii Europene. *La Convention Européenne, Le Secretariat, Note de transmission. Objet: Avant-projet de Traité constitutionnel, CONV 369/02, Bruxelles, le 28 octobre 2002.*

4. NECESITATEA RESPECTĂRII PRINCIPILOR SUBSIDIARITĂȚII ȘI PROPORȚIONALITĂȚII

Declarația asupra viitorului Uniunii, adoptată de Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre, anexată Tratatului de la Nisa, subliniază faptul că această conferință a deschis calea spre lărgirea Uniunii Europene și la pct. 5 se referă la necesitatea stabilirii și menținerii unei delimitări precise a competențelor între Uniunea Europeană și statele membre, **delimitare conformă principiului subsidiarității**.

Referindu-se la lucrările Convenției privind **principiul subsidiarității** Valery Giscard d'Estaing, președintele acesteia, arată că trebuie realizat un nou mecanism care să permită controlul aplicării principiului pentru ca acțiunea Uniunii să nu intervină decât dacă există **un adevărat avantaj**. În acest context, se observă că se conturează ideea implicării directe a parlamentelor naționale în procesul legislativ european, ceea ce va constitui un pas înainte în integrarea europeană⁵⁹.

O preocupare a Convenției este deci și aceea de a întări principiul subsidiarității, de a mări eficiența acestuia.

Doi membri ai Convenției, M.M. Hannes Farnleiter și Reinhard E. Bösch, au elaborat un studiu în acest scop intitulat "Rendre opérationnel le principe de subsidiarité"⁶⁰, arătând că, în principiu, atribuirea competențelor prin tratate are un rol determinant în legătură cu posibilitatea Uniunii de a legifera într-un anumit domeniu.

În tratate există însă dispoziții privind competența, care nu sunt suficient de precise în ceea ce privește scopul și implicațiile lor specifice. Este deci necesar ca legiuitorul să intervină pentru a clarifica înțelesul unor asemenea prevederi și a preciza astfel delimitarea competențelor, **în vederea aplicării juste a principiului subsidiarității**, având următoarele repere:

- Ar trebui să se stabilească în mod precis cele trei categorii de competențe (cele exclusive ale Uniunii, cele împărțite între Uniune și statele membre și cele ale statelor membre), specificându-se, pentru fiecare categorie, care sunt acțiunile pe care le poate întreprinde Uniunea și care sunt limitele intervenției sale.
- În ce cazuri pot fi stabilite interdicții cu privire la armonizarea legislațiilor, în anumite domenii putând să se prevadă măsuri minime de armonizare.

⁵⁹ *La Convention Européenne, Le Président, Intervention de Valery Giscard d'Estaing, Rentrée académique du Collège d'Europe, Bruges, le 2 octobre 2002.*

⁶⁰ *La Convention Européenne, CONV 241/02, le 5 septembre 2002.*

- Folosirea în cât mai mică măsură a extinderii instrumentelor legale în acțiunile care interferează sfera de acțiune a statelor membre.
- Trebuie clarificat scopul articolelor 95 și 308 din Tratatul CE, având în vedere desăvârșirea și implementarea măsurilor care afectează imediat și direct piața internă și apoi măsurile specifice care sunt absolut indispensabile pentru atingerea obiectivelor stabilite prin tratate.

Acest principiu trebuie mai bine definit, ca și principiul proporționalității, deoarece dispozițiile art. 5, paragrafele 2 și 3 TCE, așa cum sunt redactate în prezent, nu permit luarea unor decizii, în mod indiscutabil, în favoarea sau împotriva acțiunii Comunității în orice situație.

Convenția poate să identifice **criterii adiționale** și obligații procedurale adiționale în scopul de a facilita Comunității determinarea cu mai multă ușurință a țelului admisibil pentru fiecare acțiune.

Aceste precizări ar fi de natură să ofere jurisdicției comunitare elementele necesare pentru eventuala sancționare a abuzurilor legiuitorilor în aplicarea principiului subsidiarității.

În opinia autorilor, criteriile ar trebui să fie menționate în mod explicit în tratate, ceea ce ar apropia Uniunea de cetățeni.

În afară de considerațiile privind eficiența, perspectiva cetățenilor Uniunii ar trebui să constituie un punct central în evaluarea intervenției, și anume dacă intervenția la cel mai înalt nivel este sau nu necesară. Regula generală în sensul că deciziile trebuie să fie luate cât mai explicit ar trebui să fie menționată la art. 5 TCE, respectându-se astfel Declarația de la Laeken cu privire la viitorul Europei.

O aplicare corectă a principiului subsidiarității implică nu numai identificarea Guvernului care are abilitatea de a rezolva o problemă specifică în mod satisfăcător, ci și să se țină seama de nevoile și așteptările cetățenilor privind cel mai potrivit nivel de intervenție.

Se propune, de asemenea, introducerea în tratat a Protocolului privind principiile subsidiarității și proporționalității și unele modificări ale art. 5 TCE care ar putea avea o redactare diferită. Astfel, Comunitatea acționează în limitele puterilor conferite de tratate și de obiectivele prevăzute de acestea. În domeniile în care nu are competență exclusivă, Comunitatea poate acționa în concordanță cu principiul subsidiarității, numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii propuse nu pot fi îndeplinite în mod satisfăcător de statele membre și poate, de aceea, în funcție de dimensiunile sau de efectele acțiunii propuse și cu observarea strictă a principiului că acele decizii vor fi luate cât mai apropiat posibil de cetățenii Uniunii, să decidă că vor fi rezolvate mai bine de Comunitate.

Acțiunea Comunității nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele acestui tratat.

Condițiile și cerințele pentru aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității se află în Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității anexat acestui tratat.

În cuprinsul studiului sunt formulate propuneri în vederea dezbaterilor din Grupul de lucru, și anume, printre altele, parlamentele naționale ar trebui să aibă posibilitatea de a primi toate propunerile legislative, documentele privind strategia planului, documentele verzi și albe, ca și programul anual de lucru al Comisiei, direct și în același timp cu guvernele statelor membre. Respectând prevederile constituționale ale statelor membre, vor avea posibilitatea de a influența procesul legislativ într-un stadiu timpuriu.

Sistemul actual de monitorizare a aplicării principiului subsidiarității este – se afirmă – deficitar.

Reformele propuse privesc în principal îmbunătățirea sistemului monitorizării, și anume prin crearea unui mecanism **care să poată interveni înainte de intrarea în vigoare a unui act** și astfel să se asigure o supervizare sistematică și mai bună a compatibilității cu principiul subsidiarității, fără a întârzia procesul legislativ și aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

Se mai propune, eventual, o mai puternică implicare a Parlamentului European, a Comitetului Regiunilor și a Comitetului Economic și Social într-un proces în care în prezent nu au un rol semnificativ, și anume în procesul de decizie conform art. 308 TCE.

Participarea acestora va multiplica instituțiile care au sarcina de a evalua politic problemele subsidiarității.

Dar, în locul unui nou instrument de control politic, se consideră că un instrument de control, în concordanță cu principiul subsidiarității, ar fi **un mecanism adițional de verificare juridică înainte de controlul Curții de Justiție**, care ar interveni în perioada dintre propunerea formală a unui act legal și momentul promulgării acestuia, în scopul de a cenzura orice încălcare a articolului 5, paragrafele 1-3 din TCE.

Curtea de Justiție ar interveni într-un anumit termen care ar putea fi scurtat în cazuri urgente. Promulgarea actului nu ar fi posibilă înainte ca să fie luată decizia ECJ.

Opinia Curții ar fi neatacabilă și nu ar putea fi răsturnată conform articolelor 230 sau 234 TCE. Forța juridică ar fi limitată la *res iudicata* și nu ar exclude invocarea altor probleme privind principiul atribuirii competențelor, principiul subsidiarității sau principiul proporționalității.

Sistemul acestui mecanism ar prezenta unele avantaje: nu necesită un nou organism sau o altă infrastructură, operează în faza în care actul nu a intrat în vigoare și consecințele prejudiciale ale opiniei negative a Curții de Justiție vor fi limitate, nu întârzie procesul legislativ, nu creează o deosebire artificială între

problemele de competență și cele privind subsidiaritatea sau proporționalitatea, nu pune în pericol aplicarea uniformă a dreptului comunitar, “permite într-o fază timpurie depistarea încălcării principiului subsidiarității, printr-un instrument eficient de monitorizare a conformității acțiunii Comunității cu acest principiu”.

Obiecțiile, în sensul că în acest fel s-ar introduce un amestec în procesul legislativ al statelor membre, nu sunt întemeiate.

În legătură cu aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității au fost formulate și alte propuneri pentru un **control preventiv** al respectării acestor principii.

În justificarea unei asemenea propuneri se arată că, în prezent, controlul “**a posteriori**” efectuat de Curtea de Justiție are anumite limite. Astfel nu se împacă cu principiul securității juridice care pretinde ca validitatea activității legislative să fie garantată înainte de intrarea în vigoare a actelor respective. De asemenea, nu este admis un control “de fond” al conformității acestor acte cu principiile subsidiarității și proporționalității, Curtea neputând să cenzureze puterea discreționară de apreciere a legislativului. Controlul Curții se limitează la motivarea actului legislativ adoptat și la constatarea absenței erorii manifeste de apreciere a puterii legiuitoare.

Se propune, de aceea, un control “preventiv” încredințat unui “**Colegiu Arbitral Independent**”, acesta putând interveni într-un moment când activitatea legiuitoare poate fi încă influențată printr-o verificare obiectivă, în profunzime, privind cele două principii.

Colegiul va formula, la cererea Consiliului, Comisiei sau Parlamentului, un aviz asupra propunerii legislative europene prezentată de Comisie, aviz fără putere de constrângere, dar putând conduce la abandonarea sau corectarea propunerii. Textul legislativ poate fi supus și a doua oară Colegiului Arbitral, înaintea votului final în Parlamentul European sau în Consiliu, dar “ultimul cuvânt” aparține puterii legiuitoare a Uniunii.

Ar rămâne valabil și controlul “**a posteriori**” exercitat de Curtea de Justiție, avizele Colegiului Arbitral făcând parte integrantă din dosarul respectiv⁶¹.

În comunicarea Comisiei, transmisă prin M.M. Barnier și Vitorinó se arată, în legătură cu principiul subsidiarității, că repartiția competențelor la cele două niveluri – național și european – nu este practic posibilă, fiind astfel necesare proceduri specifice de control prin Curtea de Justiție, precum și prin Comisie sau Parlament când își exercită propriile lor competențe.

Se preconizează și un control al subsidiarității și al proporționalității asupra actului legislativ înainte de intrarea în vigoare a acestuia, pentru a fi eventual

⁶¹ *La Convention Européenne, Le Secretariat, Louis Michel et Pierre Chevalier, Le rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne. Proposition pour un contrôle préventif des principes de subsidiarité et de proportionnalité, CONV 308/1/02 REV 1, Bruxelles, le 2 octobre 2002.*

abandonat ori modificat. Aprecierea ar trebui să fie de natură constituțională, comportând cercetarea interesului general și evaluarea respectului legii.

În acest sens, Comisia propune să se examineze mijloacele de evitare a transpunerii și a aplicării regulilor europene cu efectul unui exces de reglementare și să se instituie un control extern, de natură constituțională, în vederea respectării acestui principiu.

Construcția comunitară actuală nu prevede o separație a puterilor, ci o **participare**, așa cum puterea legiuitoare aparține atât Consiliului, cât și Parlamentului, iar Consiliul împarte puterea executivă cu Comisia Europeană, care are monopolul inițiativei legislative, în timp ce punerea în practică revine administrațiilor naționale și regionale.

Se formulează și opinia că acest sistem ar trebui păstrat, fiind în interesul general european⁶².

⁶² *La Convention Européenne, Communication de la Commission à la Convention du 22 mai 2002: Un projet pour l'Union Européenne, CONV 229/02, Bruxelles, le 3 septembre 2002. Menționăm că anteproiectul Tratatului constituțional prezentat de Valéry Giscard d'Estaing la sesiunea plenară din 28 octombrie 2002 prevede, la Titlul III Art. 7, principiile subsidiarității și proporționalității, iar la Art. 8 controlul subsidiarității și proporționalității. La Convention Européenne, Le Secretariat, Note de transmission. Objet: Avant-projet de Traité constitutionnel, CONV 369/02, Bruxelles, le 28 octobre 2002.*

5. CONCLUZII

5.1. Între scopurile pe care și le propune Uniunea Europeană și valorile pe care le promovează există unele neconcordanțe.

Or, în opinia noastră, scopurile și valorile sunt indisolubil legate între ele și, în consecință, ar fi necesar ca în cadrul Convenției să se stabilească raporturi de concordanță între scopuri, între valori și între scopuri și valori, evitându-se conflictul între valorile personaliste și cele transpersonaliste, între drepturile fundamentale și centralizarea puterii.

5.2. În prezent, deși există unele opinii potrivit cărora Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam și Tratatul de la Nisa stabilesc premisele unui stat federal, suntem de părere că trăsăturile considerate, într-o concepție “clasică”, a fi specifice Federației, nu se regăsesc în actualele prerogative ale Uniunii Europene.

Astfel, aceasta nu are la bază o Constituție, ci câteva Tratamente originare, nu posedă atribuțiile politicii externe și ale apărării, nu are ea însăși personalitate juridică, statele membre au capacitatea de a acționa în calitate de subiecte de drept internațional, împărțirea competențelor între Uniune și statele membre nu este atributul exclusiv al celei dintâi etc.

În aceste condiții, Uniunea Europeană prezintă, în structura actuală, un caz *sui-generis* în istoria europeană și nu numai.

5.3. Alegerea unui model pentru structura viitoare a unei Uniuni Europene lărgite nu poate fi în funcție de “un joc politic al competențelor”.

Este evident că alegerea aparține Convenției, așa cum afirmă și Alain Lamassoure, dar aceasta va avea în vedere, desigur, și propunerile **cu caracter științific**, dincolo de unele “previziuni” care promovează, în realitate, interese politice de moment, statale sau regionale.

Pentru conturarea unui model viabil sunt necesare unele premise.

5.3.1. Dinamica conținutului noțiunii de “Federație” a născut confuzii și a determinat formularea unor opinii ambigue sau obscure.

Federația, în sens “clasic”, are la bază o Constituție care se aplică pe teritoriul tuturor Statelor Federate și este compusă din colectivități, de regulă fără calitatea de subiecte de drept internațional, între acestea existând raporturi de drept intern⁶³.

⁶³ V. Duculescu, “Constituția Europeană – între deziderate și realități”, în *Studii de drept românesc*, nr. 3-4, 2000, p. 204-205.

Statele Federate își păstrează personalitatea juridică și o relativă autonomie, relațiile acestora cu statul federativ având următoarele caracteristici relevante în doctrină⁶⁴:

- fiecare Stat Federat are o ordine constituțională proprie, cu obligația respectării constituției federale;
- are organe proprii legiuitoare, administrative și de justiție;
- populația statului membru are cetățenia acelui stat și este integrată în colectivitatea federației;
- este subiect de drept constituțional și poate fi subiect de drept internațional în anumite limite;
- teritoriul său constituie o entitate în cadrul teritoriului federației;
- participă la constituirea principalelor organe federative, la stabilirea ordinii constituționale federative și a legislației comune.

În caz de conflict între legile federale și legile Statelor Federate primează legile federale.

În ceea ce privește Confederația, aceasta este întemeiată în concepția “clasică” pe un tratat, posedă un organ comun, cu caracter deliberativ și puteri limitate asupra statelor membre.

Analiza chiar sumară a regimurilor politice din unele state europene, ca și din SUA sau din Republica Federativă a Braziliei, pun în evidență faptul că “Federația” nu este un concept rigid, cu trăsături standard, și **nu relevă în prezent o centralizare extremă a puterii** sau structura unui “**superstat**”, dar nu se poate neglija **caracterul centralizator al puterii** cu tendința de creștere a intensității acesteia.

5.3.2. Deoarece statele membre ale Uniunii Europene au inclus în legile lor fundamentale prevederi privind trecerea unor atribuții (competențe) la Uniune, s-a pus problema măsurii în care asemenea “transferuri” sunt compatibile cu principiul suveranității, cu trăsăturile “clasice” ale conceptului.

În doctrină, în general, se contestă actualitatea conceptului clasic, afirmându-se că suveranitatea este, în prezent, numai o anumită competență a statului (G. Scelle), o simplă aserțiune (H. Kelsen), un concept “relativ” (M.S. Korowicz), o ficțiune juridică (Lars D. Eriksson), un concept mai mult politic decât juridic, cu posibilitatea limitării, definit prin independența statului (Jean Marc Favret), o noțiune în declin, “decolorată” (Lucia Serena Rossi), o idee perimată, prezentându-se ca “scheletul unui dinozaur” (A. Severin și G. Andreescu), o putere care nu mai poate fi arbitrară - discreționară în interior și absolut independentă în exterior (N. Popa) etc.

⁶⁴ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. I, Arad, Editura Servosat, 1998, p. 135.

Aceste critici severe nu sunt însă urmate de propuneri concrete de modificare sau de înlocuire a conceptului cu alte concepte, cu rare excepții, ca, de exemplu, propunerea lui Lars D. Eriksson de înlocuire a noțiunii de suveranitate cu noțiunea de “autonomie”, propunere care nu poate fi admisă.

Este adevărat că se remarcă tot mai mult tendința de modificare a conținutului unor concepte datorită, în special, evoluției fenomenelor internaționale, societății informaționale, globalizării, mondializării, adică un adevărat “joc al conceptelor”, ceea ce determină confuzii și incertitudini.

Noțiunile pot fi clare, ambigue sau obscure și nu ne putem permite, într-un domeniu atât de sensibil, să negăm fără să construim, să înlăturăm sau să relativizăm anumite trăsături ale unui concept fără a le înlocui sau fără a preciza noi înțelesuri ale acestora, renunțând la claritatea acelu concept.

Claritatea noțiunii se referă la definiția sa caracteristică, esențială, adică la întregul grup de elemente **specifice** pe care le posedă și, dacă unul dintre acele elemente este ignorat, conceptul își pierde claritatea.

Un concept este distinct de altele dacă sunt cunoscute aceste elemente specifice – care se pot completa cu trăsături afirmate implicit, și este confuz dacă ignorăm elemente specifice care conduc la definiția caracteristică, împiedicând comunicarea (*impedimenta locutionis*).

Astfel, un element fundamental, caracteristic, esențial al conceptului suveranității, din care derivă celelalte elemente, constă în existența și exercitarea **neîngrădită** a puterii care într-un stat democratic emană de la popor și aparține acestuia, **expresie a voinței juridice** înțeleasă nu ca act psihologic, ci ca **act de voință logic**.

Ne putem pune acum dificila întrebare dacă punctele de vedere potrivit cărora “transferurile de competențe” limitează sau anulează conținutul conceptului de suveranitate își găsesc justificare în lumina acestor precizări. Încercând – fără pretenția de a formula o opinie care nu poate fi contestată – să dăm un răspuns la această întrebare, observăm că **noțiunea de suveranitate nu poate fi pusă la îndoială, dacă actele săvârșite de un stat sunt expresia voinței naționale neîngrădite, numărul “competențelor” nefiind relevant sub acest aspect.**

În consecință, dacă prevederile introduse de statele membre ale Uniunii Europene în legile lor fundamentale sunt expresia voinței naționale neîngrădite, acele prevederi fiind adoptate prin **referendum** sau pe **cale parlamentară**, nu ar putea fi vorba de o limitare a suveranității, ci tocmai de exercitarea plenară neîngrădită a puterii și de punerea în evidență a **esenței** noțiunii de suveranitate, întrucât **esența acestei noțiuni nu este în funcție de numărul “competențelor” acordate prin mijloace constituționale, democratice.**

Dacă acceptăm acest punct de vedere, “criza” suveranității ar putea fi depășită, conceptul păstrându-și valențele fundamentale.

5.4. Modelele propuse recent pentru lucrările Convenției privind viitorul Uniunii Europene, în condițiile extinderii acesteia, elaborate de membri ai Convenției și de alte personalități marcante, pun în evidență caracterul *sui-generis* al Uniunii și relevă necesitatea elaborării unui “Tratat constituțional” sau a unei “Constituții comunitare” care să consacre un anumit model dintre cele formulate.

Alain Lamassoure propune patru modele: Confederație, Federație, formă combinată din acestea și modelul comunitar, arătând că nici unul nu este lipsit de inconveniente și nu ar putea fi acceptat – în ceea ce privește Confederația și Federația – în formă “pură”. În concluzie, afirmă că alegerea între cele patru modele revine, în ultimă analiză, Convenției, cu observația că oricum va fi necesară combinarea principiului subsidiarității și proporționalității cu spiritul comunitar, concluzie care desigur nu angajează, de vreme ce Convenția va trebui, fără îndoială, să se pronunțe asupra acestei probleme.

Caracterul *sui-generis* este relevat, în mod pregnant, de Lucia Serena Rossi, care arată că Uniunea Europeană are o formă proprie originală, “atipică”, deosebită atât de Federație, cât și de Confederație, prezentând o grupare de state naționale și puteri suverane, o “coabitare între o Uniune care nu este un stat suveran propriu-zis și state care nu sunt în întregime suverane”.

Comunicarea Comisiei transmisă de M.M. Barnier și Vitorinó afirmă că Uniunea Europeană nu este un stat, ci reunirea unor popoare într-o formă de integrare politică *sui-generis*, toate politicile având dimensiune europeană și națională. În acest sens, ar fi necesar un Tratat constituțional care să nu realizeze o separare, ci o participare a puterilor. Ideea Federației predomină în opiniile la care ne-am referit, cu unele diferențe ne semnificative.

Dacă Bernard Barthalay consideră că Uniunea Europeană este o “Federație de fapt”, căreia îi lipsește recunoașterea de drept și o viitoare Constituție ar urma să-i acorde această recunoaștere, multe personalități au formulat punctul de vedere conform căruia modelul cel mai indicat pentru viitorul Uniunii Europene lărgite ar fi “**Federația de State-Națiuni**”. Este, în esență, opinia exprimată de Jacques Delors, Robert Badinter, Joschka Fischer, Adrian Năstase, precum și de Hildegard Carola Puwak ș.a.

Explicații mai ample pentru acest punct de vedere oferă Robert Badinter, arătând că Uniunea Europeană este o Federație datorită unei “duble suveranități”, și anume delegările de competențe efectuate de statele membre, pe de o parte și cea directă atribuită de cetățeni. Ceea ce deosebește această Federație de conceptul clasic se referă la faptul că statele membre ale Uniunii își păstrează suveranitatea pe plan internațional, în timp ce în concepția clasică statele componente își pierd această suveranitate.

Pentru traducerea în viață a acestor propuneri, se preconizează elaborarea unei Constituții –Robert Badinter prezentând un proiect integral în acest sens – sau a unui “Tratat constituțional” (Valery Giscard d’Estaing, Mircea Geoană, Comunicarea Comisiei transmisă de M.M. Barnier și Vitorinó etc.). De asemenea,

s-a pus în lumină conceptul “Comunității de drept” cu o “constituționalizare aproximativă” (Denys Simion).

“Federația de State-Națiuni” a fost însă și criticată. Astfel, profesorul Jean Raux arată că este o propunere “greu de înțeles”, iar mondializarea va conduce la împărțirea competențelor între Uniune și statele membre, existând tendința ca Uniunea să se substituie treptat statelor membre. De asemenea, József Oleksy susține că interesul național se opune transformării Uniunii Europene într-un stat federal și se pronunță pentru menținerea sistemului consultativ și pentru votul unanim în “problemele sensibile”.

Afirmația profesorului Jean Raux în sensul că noțiunea de “Federație de State-Națiuni” este “greu de înțeles” pune în evidență, cu deosebită finețe, caracterul complex și totodată aparent contradictoriu al acestui model propus pentru structura viitoarei Uniuni de un mare număr de personalități europene.

Ar fi într-adevăr inadmisibil ca viitoarea Uniune Europeană – lărgită – să aibă la bază un model ambiguu sau obscur.

Este, astfel, necesar să încercăm o explicație a acestei sintagme care îmbină două concepte aflate într-un raport ce ar putea fi considerat de unii ca un raport de contradicție sau de contrarietate.

De exemplu, într-o anumită viziune, o îmbinare a federalismului cu naționalismul poate să apară ca o contradicție “in adjecto”, exemplul clasic fiind “cercul pătrat” sau, în domeniul dreptului, “statul apolitic”. O asemenea contradicție se justifică, în general, prin aceea că cei doi termeni alăturați nu duc la un concept unic, cu semnificație proprie, deoarece fiecare dintre ele evocă un concept distinct, ceea ce înseamnă că se ajunge, prin îmbinarea acestora, la un pseudoconcept.

O asemenea contradicție nu se constată însă în cazul “Federației de State-Națiuni” și, precum vom încerca să arătăm, nici o contrarietate logică. Noțiunile contrarii sunt extreme și implică note inverse, opuse, dar între ele există noțiuni simplu diferențiate, în timp ce noțiunile contradictorii presupun lipsa la una dintre ele a notelor definitorii ale celeilalte și nu admit între ele noțiuni intermediare.

Noțiunile contrarii sunt situate în pozițiile extreme ale domeniului noțiunilor comparabile și între aceste extreme se află noțiunile simplu diferențiate care nu relevă contrarietate.

Or, astfel cum am arătat pe parcurs, noțiunea de “Federație”, în înțelesul său actual și noțiunea de “Stat-Națiune” nu se prezintă ca două noțiuni **extreme**. Nici Federațiile Europene, nici Statele Unite ale Americii nu relevă o **centralizare extremă** a puterii, iar Statele Federate nu se caracterizează nici ele prin **attribute extreme**, ceea ce înseamnă că cele două noțiuni **nu sunt în totalitate opuse** și, în consecință, nu reprezintă nici o contrarietate, alăturarea lor nerelevând o imposibilitate logică.

Dacă acceptăm această explicație, sintagma “Federație de State-Națiuni” nu mai apare “greu de înțeles” și nici ambiguă sau obscură.

Desigur, Constituția viitoarei Uniuni Europene ar urma să stabilească un anumit echilibru în repartizarea competențelor între Uniune și statele membre, respectând, totodată, principiile subsidiarității și proporționalității.

5.5. Raportul privind personalitatea juridică a Uniunii Europene elaborat de Comisia afacerilor constituționale cuprind o largă analiză a avantajelor și dezavantajelor acordării acesteia prin viitoarea Constituție, nefiind cazul să le reluăm aici.

Apare evident că obținerea personalității juridice de către Uniune – și numai de către aceasta – va contribui la **claritatea juridică a statutului** Uniunii și la **coerența** dispozițiilor viitoarei Constituții, cu consecințe benefice pe plan intern și internațional.

De asemenea, problema personalității juridice a Uniunii Europene nu ar trebui privită ca fiind indisolubil legată de structura viitoare a Uniunii, de crearea unei Federații sau a unui “superstat”.

Oportunitatea acestei măsuri este însă discutată sub aspectul consecințelor pe care le-ar avea cu privire la existența celor trei “piloni”.

Obiecția este motivată în sensul că se tinde la unificarea “pilonilor”, la înlăturarea autonomiei statelor membre pe plan internațional și la deschiderea perspectivei “superstatului”.

Dar, astfel cum am arătat, de exemplu în cazul Legii Constituționale Federale a Austriei, statele membre (**Länder**) sunt subiecte de drept internațional, în parte autonome, **cu competență limitată** pentru încheierea de tratate internaționale.

O problemă semnalată de Grupul de lucru III, “Personalitatea juridică” privește, cum am arătat, situația în care competențele sunt împărțite între Uniune și statele membre și delegația care se prezintă la negocieri ar trebui să fie formată din reprezentanți ai Uniunii și ai statelor membre în cauză, ceea ce ar putea provoca greutăți prin exprimarea unor puncte de vedere diferite.

Pentru rezolvarea problemei, se propune “obligația de strânsă cooperare”, inspirată de opinia Curții de Justiție sau “o poziție ori o delegație unică a Uniunii”. Credem că apare și aici **impasul creat de lipsa de corelare a propunerilor**, în acest caz, lipsa de corelare **între propunerile referitoare la “personalitatea juridică” și cele privind “principiile subsidiarității și proporționalității”, precum și cele propuse în privința “împărțirii competențelor între Uniune și statele membre”,** deoarece numai prin corelarea celor trei categorii de propuneri se poate ajunge la o reglementare clară a cazurilor de “competență împărțită”.

Observăm că o “delegație cu reprezentare unică” ar veni în contradicție cu ipoteza competențelor împărțite, prevăzută prin reglementarea principiului

subsidiarității, cu excepția situației în care, într-o nouă reglementare a acestui principiu, s-ar adopta o procedură specială și eficientă pentru controlul “ex ante” al aplicării acestuia, așa cum preconizează Grupul de lucru I cu privire la principiul subsidiarității⁶⁵, și s-ar ajunge la **soluții comune** care ar putea fi negociate de o delegație unică.

Nu ar exista deci teoretic impedimente ca în viitoarea Constituție a Uniunii Europene și, corelat, în Constituțiile statelor membre să se prevadă asemenea dispoziții, ținând seama și de necesitatea echilibrului între competențele Uniunii și cele ale statelor membre.

5.6. Necesitatea respectării principiilor subsidiarității și proporționalității în cadrul structurii viitoare a Uniunii Europene este recunoscută de toate personalitățile care și-au formulat puncte de vedere în această privință.

Propunerile diferă însă cu privire la măsurile care ar putea contribui la creșterea eficienței acestor principii și la întărirea controlului aplicării lor, așa cum a relevat președintele Convenției, Valéry Giscard d’Estaing.

S-a pus problema dacă, în acest scop, este necesar un nou mecanism care să poată interveni **înainte** de intrarea în vigoare a unui act, asigurând o supervizare sistematică și mai bună a compatibilității aceluia act cu principiile enunțate și fără a întârzia procesul legislativ, ținând seama că controlul “a posteriori” efectuat de Curtea de Justiție a Comunităților Europene este totuși limitat.

Concluziile Grupului de lucru I cu privire la principiul subsidiarității⁶⁶ înlătură ideea creării unui organ “ad-hoc” pentru controlul aplicării principiului, deoarece ar conduce la o îngreunare, o prelungire sau un blocaj al deciziilor în cadrul instituțiilor Uniunii.

Se arată, de asemenea, că acest principiu este de natură esențial politică și deci și controlul aplicării acestuia ar trebui să fie eminent politic, intervenind înainte de intrarea în vigoare a actelor. Controlul “ex ante” ar trebui să implice parlamentele naționale și, în acest scop, ar fi util să se întărească controlul Parlamentelor asupra Guvernelor respective în domeniul problemelor comunitare. Se relevă, sub acest aspect, **necesitatea ca acest Grup de lucru să-și coreleze activitatea cu Grupul de lucru privind parlamentele naționale**, având loc și o reuniune comună, care a abordat problema unui “cod de conduită”. Controlul “ex post” va reveni însă tot Curții de Justiție.

În concluzie, se propune o implicare mai activă a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei, în faza elaborării propunerii de acte legislative, sub aspectul aplicării principiului subsidiarității, crearea unui mecanism de “alertă precoce” (*early warning system*) de natură politică. În faza de propunere a actului,

⁶⁵ *La Convention Européenne, Le Secretariat, CONV 286/02, WG I 15.*

⁶⁶ *La Convention Européenne, Le Secretariat, CONV 286/02, WG I 15, Bruxelles, le 23 septembre 2002.*

răspunderea sub acest aspect ar reveni Comisiei, care va consulta toate instituțiile interesate.

Comisia va adresa direct fiecărui parlament național, în același timp ca și legiuitorului comunitar (Consiliu și Parlament), propunerile cu caracter legislativ pentru un aviz motivat într-un anumit termen și trimis Președintelui Parlamentului European, Consiliului și Comisiei etc.

Astfel, se va evita crearea unui nou organ specific.

Se propune, de asemenea, ca în cadrul Curții de Justiție să existe o Cameră **ad-hoc**, pentru problemele subsidiarității. Unele propuneri urmăresc o mai mare implicare în această privință a parlamentelor naționale, precum și a Comitetului Regiunilor și a Comitetului Economic și Social, iar altele crearea unui "Colegiu Arbitral Independent" cu competență de avizare, dar fără putere de constrângere, la cererea Consiliului, Comisiei sau Parlamentului, putând conduce la corectarea sau abandonarea actului propus, Curtea de Justiție păstrând controlul "a posteriori".

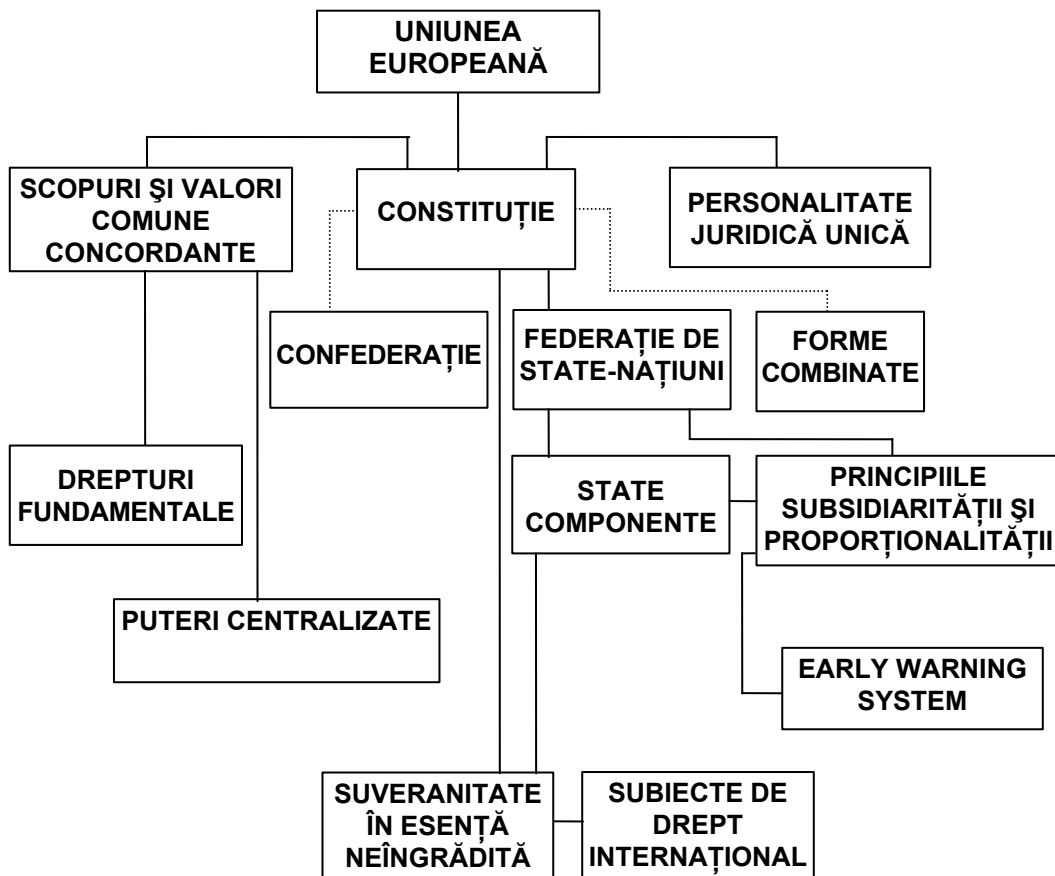
S-a formulat și opinia potrivit căreia nu este necesar un nou instrument de control politic, ci numai instituirea unui "mecanism adițional" de verificare juridică ce poate interveni înainte de definitivarea propunerii.

Credem că accentul trebuie pus însă pe **criteriile** care stau la baza funcționării celor două principii și care ar putea fi **menționate explicit** în tratate – ceea ce, așa cum s-a arătat într-o propunere, ar apropia Uniunea de cetățeni – prevederile Protocolului privind principiile subsidiarității și proporționalității fiind sub acest aspect insuficiente.

Menționăm în acest sens și punctele 7-13 din concluziile avizului Comisiei Juridice și Pieței Comune⁶⁷, trimis Comisiei Afacerilor Constituționale, cu privire la delimitarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre, în care se arată, printre altele, că principiul subsidiarității este o regulă juridică obligatorie, cu caracter constituțional, care angajează instituțiile Uniunii și ale statelor membre, și trebuie introdus în proiectul Constituției, iar verificarea propunerilor legislative sub acest aspect ar trebui făcută pe baza unor "**criterii controlabile**", acest control nefiind supus oportunității deciziilor politice, fiind un control de ordin constituțional, efectuat "**în aval**" fie de o instanță "sui-generis", fie de o Cameră a Curții de Justiție compusă din judecători constituționali ai statelor membre.

De asemenea, apare evident și în această privință **necesitatea corelării propunerilor cu cele privind personalitatea juridică a Uniunii și cele referitoare la împărțirea competențelor.**

⁶⁷ RR/304.276, PA doc., PE 304.276.

**DENUMIRI POSIBILE:**

- EUROPA TRIUNGHIULARĂ
- EUROPA PREZIDENȚIALĂ
- EUROPA UNITĂ
- EUROPA PARLAMENTARĂ

Volume apărute în cadrul colecției ESEN - 2 în anul 2001

**Probleme ale integrării României în Uniunea Europeană.
Cerințe și evaluări**

**Issues on Romania's integration into the European Union.
Requirements and evaluation**

**Stadiul negocierilor în vederea aderării la UE a statelor candidate
din Europa Centrală și de Est**

**Impactul adoptării acquis-ului comunitar privind
politica comercială comună în perspectiva aderării la UE**

**Implicațiile adoptării acquis-ului comunitar privind
politicile comerciale în domeniul produselor agroalimentare**

**Impactul adoptării politicii agricole comune (PAC)
asupra pieței principalelor produse agroalimentare românești**

Politica industrială în perspectiva aderării la UE

Politica energetică în perspectiva aderării la UE

**Sistemul impozitelor și taxelor
în Uniunea Europeană și în România**

Volume apărute în cadrul colecției ESEN - 2 în anul 2002

Piața unică europeană și impactul politicilor comunitare

Societatea civilă în fața globalizării

Inflație-sustenabilitate-integrare

Revoluția financiară mondială - implicații pentru România

Integrarea statisticii românești în sistemul statistic european

**Analiza structurală a sistemului de companii românești din perspectiva
integrării României în Uniunea Europeană**

Convergențe legislative și instituționale ale sectorului agroalimentar

Restructurarea piețelor principalelor produse agroalimentare

**Evoluția sectorului agroalimentar în România - Convergențe
multicriteriale cu UE**

Condiționalități ale politicilor agricole și alimentare

**Prioritățile politicilor rurale românești în condițiile negocierii dosarului
agricol al aderării la UE**

Impactul politicilor rurale asupra gospodăririi rurale

Zonele libere și parcurile industriale din perspectiva integrării economice

Cercetare-dezvoltare-inovare și societatea informațională

Dezvoltarea regională și integrarea europeană

Competitivitatea agriculturii și integrarea în UE

(continuare pe coperta IV)



CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
Redactor-șef: Valeriu IOAN-FRANC

Redactor și prezentare grafică: Mihaela PINTICĂ
Coperta: Nicolae LOGIN
