

ASPECTE GENERALE PRIVIND CONSTRUCȚIA EUROPEANĂ

După cel de-al doilea război mondial, șase state aparținând Europei Occidentale – Franța, R.F. Germania, Belgia, Țările de Jos, Luxemburg și Italia – s-au grupat în trei comunități: Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.), instituită prin Tratatul de la Paris, semnat la 18 aprilie 1951 și intrat în vigoare la 25 iulie 1952; Comunitatea Economică Europeană (C.E.E.) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (C.E.E.A.), denumită și Euroatom, instituite prin două tratate distincte, semnate la Roma la 25 martie 1957 și intrate în vigoare la 1 ianuarie 1958. Comunităților li s-au alăturat ulterior Danemarca, Irlanda și Marea Britanie (în 1973), Grecia (în 1981), Spania și Portugalia (în 1986), Austria, Finlanda și Suedia (în 1995), Cehia, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia, Ungaria (în 2004), România și Bulgaria (în 2007). Croația a aderat la Uniunea Europeană în anul 2013. În cadrul unui referendum din anul 2016, majoritatea celor care au votat s-au pronunțat pentru retragerea Marii Britanii din Uniunea Europeană. La începutul anului 2020 Marea Britanie s-a retras din Uniunea Europeană.

Alte state au dobândit calitatea de stat candidat în vederea aderării la Uniunea Europeană: Albania, Macedonia de Nord, Muntenegru, Serbia și Turcia.

Tratatul de la Paris a fost semnat, în principal, pentru a se realiza reconcilierea franco-germană. Cărbunele și oțelul au fost alese datorită ponderii economice a acestor industrii în Europa și pentru că interesele din aceste sectoare au determinat, în mod semnificativ, izbucnirea celor două războaie mondiale, în 1914 și 1939. Datorită caracterului experimental al construcției europene, Tratatul C.E.C.O. a fost încheiat pe o perioadă de 50 de ani. În prezent, acest tratat nu mai este în vigoare. Regulile cuprinse în Tratatul de la Paris au fost, în general, imediat efective, ceea ce înseamnă că pentru punerea lor în practică nu au fost necesare reglementări în vederea aplicării. Tratatul de la Roma au fost, sub aspectul menționat, diferite. Ele au fost tratate-cadru, care au presupus existența, în scopul aplicării, a unei legislații secundare.

Cele trei tratate au urmărit inițial numai integrarea economică. Eșecul tratatului semnat la 27 mai 1952, pentru instituirea Comunității Europene de Apărare, care nu a fost ratificat de Parlamentul francez, și a proiectului de tratat propus, la 9 martie 1953, de Adunarea parlamentară a C.E.C.O. pentru instituirea Comunității Politice Europene, care nu a primit răspuns favorabil din partea statelor cărora le-a fost transmis, a arătat că, la acea epocă, integrarea economică rămânea singura opțiune care se putea bucura de succes¹.

¹ Pe larg, referitor la procesul integrării europene: N. Păun, A.C. Păun, *Istoria construcției europene*, vol. I, Ed. Fundația pentru Studii Europene, Cluj-Napoca, 2000, p. 21-97.

Dacă Tratatul C.E.C.O. a condus la crearea unei piețe comune a cărbunelui și oțelului, iar Tratatul C.E.E.A. la stabilirea unei piețe comune nucleare, Tratatul C.E.E. a conținut premisele unei integrări economice globale. Obiectivele fundamentale urmărite de cele trei Comunități au fost însă aceleași: edificarea „Europei organizate”, a unei uniuni tot mai strânse între popoarele care o compun; asigurarea, prin acțiune comună, a progresului economic și social al statelor membre; ameliorarea constantă a condițiilor de viață și de muncă ale popoarelor acestor state.

Prima reformă importantă a tratatelor de la Paris și Roma a avut loc după aproape treizeci de ani, prin Actul Unic European, semnat la Luxemburg și Haga, la 17 februarie 1986, respectiv, la 28 februarie 1986, care a intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Actul Unic European a reflectat opțiunea politică de a întări integrarea prin stabilirea unui spațiu fără frontiere interne și prin ameliorarea proceselor decizionale. Acest document a permis relansarea construcției europene după aproximativ zece ani de stagnare. Denumirea de „Act Unic European” a evidențiat conținutul său, care a cuprins două categorii de dispoziții: cele pentru modificarea tratatelor instituind Comunitățile Europene și dispozițiile asupra cooperării europene în domeniul politicii externe. Tratatul C.E.C.O. și C.E.E.A. nu au fost afectate decât prin modificările relative la Curtea de Justiție. În schimb, Tratatul C.E.E. a cunoscut modificări de substanță.

Totodată, Actul Unic European a avut o accentuată valoare simbolică, întrucât, la primul paragraf al preambulului, statele membre ale Comunității arătau că înțeleg să continue opera întreprinsă de la tratatele de instituire a Comunităților Europene și să transforme ansamblul relațiilor dintre ele într-o Uniune Europeană, conform declarației solemne asupra Uniunii Europene, adoptată de Consiliul European de la Stuttgart, la 19 iunie 1986. Scopul Uniunii Europene nu era de a diminua Comunitățile, ci, dimpotrivă, de a accentua puterile și competențele instituțiilor, de a unifica acțiunea comunitară și cooperarea politică.

Relansarea construcției comunitare se întemeia, potrivit Actului Unic European, pe crearea pieței interne. Statele membre își afirmau astfel voința de a aduce la îndeplinire obiectivele care nu fuseseră realizate cu prilejul instituirii pieței comune.

Corespunzător art. 2 din Tratatul C.E.E., integrarea economiilor statelor membre se realiza prin stabilirea pieței comune și apropierea progresivă a politicilor economice naționale. Piața comună desemna o arie geografică unică, substituită diversității ariilor geografice naționale pe care le fuziona și în care se aplicau regulile economiei de piață¹. Totodată, după cum reiese din analiza jurisprudenței Curții de Justiție, piața comună presupunea eliminarea tuturor obstacolelor intracomunitare, în scopul fuziunii piețelor naționale într-o piață unică, prezentând condiții cât mai apropiate posibil de cele ale unei adevărate piețe interne².

Pornind de la prevederile art. 12-17 din Tratatul C.E.E., drepturile de vamă între statele membre fuseseră înlăturate încă din anii '70. Rămâneau însă numeroase obstacole indirecte. Acestea erau de trei categorii: „frontierele fizice”, în alte cuvinte, controalele

¹ A se vedea J. Boulois, *Droit institutionnel des Communautés européennes, avec références au Traité sur l'Union Européenne*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 56.

² C.J.C.E., 9 decembrie 1981, cauza 193/80, *Commission contre République Italienne*, în *Recueil*, 1981-9, p. 3033.

care împiedicau circulația mărfurilor și a persoanelor; „frontierele tehnice”, adică normele care descurajau importurile, pentru că marfa trebuia să fie conformă normelor din statul importatorului; „frontierele fiscale” – taxele pe valoarea adăugată și accizele.

Prin urmare, trecerea de la „piața comună” la „piața internă” nu era o simplă modificare terminologică. Așa cum rezulta și din Cartea albă a Comisiei din anul 1985, era vorba de un obiectiv ambițios, a cărui îndeplinire implica adoptarea a 310 directive de apropiere a legislațiilor.

În scopul realizării pieței interne, art. 13 din Actul Unic European a prevăzut ca Tratatul C.E.E. să fie completat cu articolul 8A. Corespunzător art. 8A, Comunitatea adopta măsuri destinate să stabilească progresiv piața internă, în cursul unei perioade care expira la 31 decembrie 1992.

Alături de obiectivul central – realizarea pieței interne –, Actul Unic European a introdus în Tratatul C.E.E. și noi politici și acțiuni:

- întărirea coeziunii economice și sociale;
- promovarea cercetării și dezvoltării tehnologice;
- o politică în domeniul mediului.

A doua categorie de dispoziții din Actul Unic European, cele privind cooperarea europeană în domeniul politicii externe, au codificat principiile cooperării politice. Obiectivele cooperării politice au rămas limitate, însă menționarea lor în Actul Unic a consolidat acest mecanism. De asemenea, prin Actul Unic European, cooperarea a fost extinsă la aspectele de ordin politic și economic pe care le presupune domeniul apărării. Referirile la cooperarea în problemele de apărare au fost apreciate, în literatura de specialitate, drept timide, dar promițătoare¹.

Actul Unic European a constituit tranziția spre crearea Uniunii Europene. Elementul declanșator l-a reprezentat dezbaterea asupra Uniunii economice și monetare, care urma să completeze piața unică. Pe parcurs a fost realizat consensul asupra faptului că instituirea uniunii economice și monetare este o întregire naturală și indispensabilă a vastei piețe fără frontiere interne, stabilită în anul 1992. Alți factori care au contribuit la accelerarea construcției europene au fost prăbușirea Uniunii Sovietice, democratizarea Europei centrale, unificarea germană, noile candidaturi depuse pentru aderarea la Comunități, teama față de apariția unor mișcări migraționiste masive dinspre est sau sud.

Tratatul privind Uniunea Europeană a fost semnat la 7 februarie 1992, la Maastricht, de miniștrii afacerilor externe și miniștrii de finanțe ai celor douăsprezece state membre. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht a avut loc la 1 noiembrie 1993. După cum s-a subliniat în doctrină, Uniunea Europeană nu s-a substituit Comunităților, ci le-a înglobat într-un ansamblu mai larg². Potrivit art. A alin. (2), Tratatul de la Maastricht a marcat o nouă etapă în procesul de creare a unei Uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate cât mai aproape de cetățeni; la alin. (3) al aceluiași articol s-a subliniat că Uniunea este întemeiată pe Comunitățile Europene completate cu politicile și formele de cooperare instaurate prin tratat; conform alin. (3) *in*

¹ A se vedea G. Isaac, *Droit communautaire général*, 4^e édition, Masson, Paris, 1994, p. 23.

² R. Munteanu, *Drept european. Evoluție-instituții-ordine juridică*, Ed. Oscar Print, București, 1996, p. 101.

fine, Uniunea avea drept misiune să organizeze în mod coerent și solidar relațiile dintre statele membre și dintre popoarele lor.

Uniunea Europeană se prezenta ca o structură bazată pe trei piloni de natură diferită, unul de natură comunitară (*Comunitățile* – realizarea comunitară, „l’aquis communautaire”, fiind completată cu crearea Uniunii economice și monetare), alți doi de natură interguvernamentală. Caracterul unitar al structurii tripartite rezulta din aceea că statul aderent devenea membru participant la cei trei piloni. În plus, cadrul instituțional de care dispunea Uniunea era unic. Sistemul instituțional unic era format din instituțiile comunitare și Consiliul European. Singura instituție care era cu adevărat a Uniunii era Consiliul European. Celelalte erau instituții comunitare puse la dispoziția ultimilor doi piloni. Consiliul European impulsiona dezvoltarea Uniunii și definea orientările politice generale ale acesteia (art. D din Tratatul de la Maastricht)¹.

Crearea Uniunii Europene a fost considerată reforma cea mai însemnată de la constituirea Comunității Economice Europene, în anul 1957. Aproximativ două sute de articole au fost schimbate sau incluse în Tratatul C.E.E. Comunitatea Economică Europeană a devenit Comunitatea Europeană. Odată cu modificarea denumirii, Comunitatea nu a mai putut fi socotită ca având vocație exclusiv economică. De altminteri, apariția noțiunii de „cetățenie a Uniunii” a întărit această concluzie.

Conform dispozițiilor Tratatului de la Maastricht, îndeplinirea obiectivelor Comunității Europene a presupus instaurarea unei politici economice bazate pe strânsa coordonare a politicilor economice ale statelor membre, pe piața internă și pe definirea țărilor comune, politică care să se realizeze cu respectarea principiului unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă, precum și stabilirea, în paralel, a unor rate de schimb care să conducă la o monedă unică și definirea și aducerea la îndeplinire a unei politici monetare și a unei politici de schimb unice.

Art. 3 din Tratatul C.E. nu a mai amintit obiectivele Comunității care fuseseră, între timp, îndeplinite; a definit piața internă; a indicat noile domenii de acțiune ale Comunității. Prevederile art. 3 au arătat, într-un mod detaliat, care sunt sectoarele supuse integrării comunitare. Obiectivul cel mai ambițios și complex a fost precizat la art. 3A: realizarea Uniunii economice și monetare.

Prin acest tratat a fost introdusă procedura codeciziei.

Al doilea pilon al Uniunii Europene, politica externă și de securitate comună (P.E.S.C.), a fost menit să întărească și să amplifice cooperarea politică între statele membre. Pe planul apărării, Uniunea Europei Occidentale (U.E.O.) a fost considerată „brațul militar” al Uniunii. Progresele în materie au fost, totuși, limitate, întrucât la adoptarea pozițiilor și acțiunilor comune a fost prevăzută regula unanimității.

Cel de-al treilea pilon al Uniunii Europene, cooperarea în domeniile justiției și al afacerilor interne, a reprezentat corolarul ineluctabil al libertății totale de circulație a persoanelor. Politica de azil, regulile privitoare la trecerea frontierelor externe ale statelor membre și exercitarea controlului acestei treceri, politica de imigrare și politica față de resortisanții din țări terțe, lupta împotriva toxicomaniei, lupta împotriva fraudei de dimensiune internațională, cooperarea judiciară în domeniul civil și penal, cooperarea

¹ A se vedea și F. Descheemaekere, *Mieux comprendre le Traité de Maastricht*, Les Éditions d’Organisation, 1992, p. 18-31.

vamală și polițienească au fost considerate de statele membre probleme de interes comun. Cooperarea interguvernamentală a luat forma informării și consultării reciproce între statele membre, a pozițiilor și acțiunilor comune, precum și a convențiilor Consiliului recomandate spre adoptare statelor din Comunitate. Și aici a fost instituită regula unanimității.

Tratatul de la Amsterdam a constituit o nouă etapă în cadrul construcției comunitare. Adaptarea Tratatului de la Maastricht și a tratatelor prin care s-au instituit cele trei Comunități fusese, de altminteri, anunțată de textele pe care le-am analizat. Astfel, art. B din Tratatul de la Maastricht stabilea examinarea, în anul 1996, a măsurii în care politicile și formele de cooperare instituite prin tratat trebuiau să fie revizuite, în vederea asigurării eficienței mecanismelor și instituțiilor comunitare; art. J.4 alin. (6) și art. J.10 permiteau modificarea prevederilor din domeniul politicii externe și de securitate comună; art. 189 B alin. (8) din Tratatul C.E. stipula posibilitatea extinderii procedurii codeciziei; declarația referitoare la protecția civilă, energie și turism menționa studierea introducerii unor noi titluri în Tratatul C.E., consacrate materiilor arătate; declarația privitoare la ierarhia actelor comunitare cuprindea intenția analizării acestei probleme, în scopul unor eventuale schimbări. Pe parcurs, alte teme s-au adăugat celor menționate: procedura bugetară, drepturile fundamentale, securitatea internă, mediul, forța de muncă, subsidiaritatea.

Tratatul de la Amsterdam a fost încheiat la 2 octombrie 1997 și a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Cele 13 protocoale anexate tratatului au avut o semnificație juridică echivalentă dispozițiilor sale. Pe lângă acestea, statele membre au formulat 59 de declarații¹.

Prevederile Tratatului de la Amsterdam au fost structurate pe trei părți, intitulate: modificări de fond; simplificări; dispoziții generale și finale. Modificările de fond priveau aproximativ 130 de articole din tratatele U.E., C.E., C.E.C.O. și C.E.E.A. Simplificările se refereau la peste 110 articole din tratatele C.E., C.E.C.O. și C.E.E.A. Numerotarea articolelor din tratatele U.E. și C.E. a fost modificată. De aceea, soluțiile Curții de Justiție a Comunităților Europene și analizele din literatura de specialitate care au avut ca obiect articole fundamentale, precum art. 6, 9, 10, 30, 34, 36, 37, 48, 52, 55-60, 85, 86, 95, 100-A din Tratatul C.E. au trebuit să fie înțelese în funcție de schimbările intervenite. Mai mult, în anumite situații, numerele unor articole de referință au fost înlocuite cu numerele altor articole de bază. De exemplu, art. 36, care cuprindea excepțiile legale în domeniul restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent, a devenit art. 30, prin care, anterior, se interziceau aceste obstacole între statele membre; art. 95 consacrat impozitelor interne a devenit art. 90, care, până la Tratatul de la Amsterdam, reglementa statutul întreprinderilor publice.

Dispozițiile Tratatului de la Amsterdam au privit fiecare dintre cei trei piloni ai Uniunii Europene.

Parlamentul European a fost considerat principalul beneficiar al reformei instituționale². Numărul membrilor Parlamentului a fost limitat [art. 189 alin. (2) din

¹ Cu prilejul semnării Tratatului de la Amsterdam au fost formulate și declarații privitoare la art. K.7 (art. 35) din Tratatul U.E.

² A se vedea C. Blumann, *Aspects institutionnels*, în *Le traité d'Amsterdam*, Dalloz, 1998, p. 27 și 28.

Tratatul C.E.], asigurându-se astfel funcționalitatea acestei instituții. Autonomia Parlamentului European a sporit, întrucât era abilitat să stabilească, după avizul Comisiei și cu aprobarea Consiliului hotărând în unanimitate, statutul și condițiile generale de exercitare a atribuțiilor de către membrii săi [art. 190 alin. (5)]. Procedura de cooperare a fost menținută numai în ceea ce privește Uniunea economică și monetară, fiind, în general, înlocuită cu procedura codeciziei, care permitea participarea semnificativă a Parlamentului European, alături de Consiliu, la procesul legislativ.

Procedura codeciziei a fost extinsă în materia reglementărilor care interziceau discriminările în funcție de cetățenie sau de naționalitate (art. 12), a transporturilor [art. 71 alin. (1)], a Fondului Social European (art. 148), a educației, formării profesionale și tineretului [art. 150 alin. (4)], a rețelelor transeuropene (art. 156), a coeziunii economice și sociale (art. 162), care erau și anterior guvernate de prevederile legale comunitare, precum și în cazul unor noi domenii de acțiune, cum erau forța de muncă (art. 129), dispozițiile sociale [art. 137 alin. (2) și art. 141 alin. (3)], unele aspecte referitoare la sănătatea publică [art. 152 alin. (4)].

Totodată, procedura codeciziei a fost simplificată (art. 251).

O altă modificare a privit procedura avizului conform, care a fost circumscrisă domeniului ei firesc de aplicare – problemele de ordin constituțional și cele internaționale. În special, se poate observa că această procedură nu se mai lua în considerare în materia liberei circulații și a dreptului de stabilire a resortisanților comunitari [art. 18 alin. (2)].

Schimbările apărute referitor la Consiliu și la Comisie au fost limitate. Votul cu majoritate calificată în Consiliu a fost prevăzut pentru forța de muncă [art. 128 alin. (2)], cooperarea vamală (art. 135), sănătatea publică [art. 152 alin. (4)], cercetarea și dezvoltarea tehnologică (art. 172) ș.a.

Președintele Comisiei a fost supus aprobării Parlamentului European și s-a stabilit ca membrii Comisiei să fie desemnați de comun acord cu președintele acesteia [art. 214 alin. (2)].

Competența Curții de Justiție a fost lărgită. Astfel, Curtea de Justiție a fost abilitată să se pronunțe în domeniul formelor de cooperare consolidată [art. 40 alin. (4) din Tratatul U.E.]; să controleze măsurile de suspendare a anumitor drepturi ale unui stat membru, în ipoteza nesocotirii principiilor care stau la fundamentul U.E. (art. 6 din Tratatul U.E.); a devenit competentă în materia vizelor, azilului, imigrării și a altor politici legate de libera circulație a persoanelor (art. 61-69 din Tratatul C.E.), cu unele particularități.

De asemenea, Curtea de Justiție a devenit competentă în cadrul celui de-al treilea pilon al Uniunii Europene (cooperarea polițienească și judiciară în materie penală), fiind abilitată să statueze cu caracter prejudicial, să controleze legalitatea deciziilor-cadru și a deciziilor, precum și să soluționeze diferendele dintre statele membre privitor la interpretarea și aplicarea actelor adoptate pe baza art. 34 alin. (2) [art. 35 alin. (1), (6) și (7) din Tratatul U.E.].

În schimb, valabilitatea sau proporționalitatea operațiunilor poliției ori ale altor servicii similare aparținând statelor membre sau exercitarea responsabilităților țărilor din Comunitate pentru menținerea ordinii publice și salvagardarea securității interne nu au fost supuse controlului Curții de Justiție [art. 35 alin. (5) din Tratatul U.E.].

Curtea de Conturi a obținut o ameliorare a prerogativelor sale de investigare privind modul în care sunt cheltuite resursele Comunităților, iar transparența operațiunilor efectuate de către aceasta a fost asigurată într-o măsură mai importantă (art. 248 din Tratatul C.E.).

Între misiunile Comunității a fost inclusă și aceea a realizării unui grad înalt de competitivitate (art. 2 din Tratatul C.E.), care evidențiază legătura dintre concurență și, respectiv, progresul economic și social echilibrat și durabil (art. 2 din Tratatul U.E.).

Odată cu rolul fundamental al concurenței s-a subliniat însă și poziția însemnată pe care o ocupă serviciile de interes economic general în cadrul valorilor comune ale Uniunii, precum și semnificația acestora în promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii [art. 16 și art. 86 alin. (2) din Tratatul C.E.].

Prevederile art. 2 din Tratatul C.E. au reafirmat misiunea Comunității de a promova un nivel ridicat de folosire a forței de muncă și de protecție socială, primul fiind și un obiectiv al Uniunii Europene (art. 2 din Tratatul U.E.). Coordonarea politicilor statelor membre consacrate forței de muncă, în scopul întăririi acestora prin conceperea unei strategii în domeniu, a devenit o acțiune specifică a Comunității (art. 3). Un nou titlu a fost inclus în Tratatul C.E., consacrat forței de muncă (titlul VIII, art. 125-130). Potrivit art. 128 alin. (2), Consiliul elabora în fiecare an orientări pe care statele membre le luau în considerare pentru stabilirea politicilor acestora în materia analizată. Totuși, competența Comunității nu avea decât caracter subsidiar [art. 127 alin. (1)].

Totodată, art. 2 din Tratatul C.E. conținea misiunea Comunității de a realiza un nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului. Această exigență fusese stipulată în Tratatul C.E. [art. 130 R alin. (2) din Tratatul C.E.]. Tratatul de la Amsterdam prevedea însă obligația de a integra cerințele referitoare la protecția mediului în definirea și punerea în practică a politicilor și acțiunilor Comunității, în scopul promovării unei dezvoltări durabile (art. 6 și art. 3 din Tratatul C.E.).

Cooperarea vamală forma obiectul unui titlu distinct, având menirea de a influența îmbunătățirea schimbului de informații, acte și decizii între organele administrative ale statelor membre (titlul X, art. 135 din Tratatul C.E.).

Dispozițiile Acordului asupra politicii sociale au fost integrate titlului XI din Tratatul C.E.

În cadrul acțiunilor sale, Comisia trebuia, conform art. 151 alin. (4) din Tratatul C.E., să respecte și să promoveze diversitatea culturală.

Acțiunea Comunității în domeniul sănătății publice era întărită. De exemplu, aceasta completa politicile naționale nu numai în domeniul prevenirii maladiilor, ci și în cel al ameliorării sănătății publice în general [art. 152 alin. (1) alin. (2)].

Exigențele privind protecția consumatorilor urmau să fie luate în considerare la definirea și punerea în practică a altor politici și acțiuni ale Comunității [art. 153 alin. (2)].

Rețelele transeuropene erau deschise, după cum se preciza în mod corespunzător în Tratatul C.E., investițiilor private [art. 155 alin. (1)].

Mai multe modificări au intervenit și în ceea ce privește cel de-al doilea pilon al Uniunii Europene. Potrivit art. 11 din Tratatul U.E., Uniunea Europeană definea și asigura realizarea P.E.S.C. Alături de acțiunile și pozițiile comune, au fost reglementate

strategiile comune (art. 12 și 13 din Tratatul U.E.), stabilite de către Consiliul European, care aveau să dea continuitate P.E.S.C.¹.

Deciziile în cadrul P.E.S.C. se luau în unanimitate (art. 23), dar, pe lângă posibilitatea abținerii, a fost introdusă procedura abținerii constructive, care nu implica respectarea, de către statul ce făcea o declarație în acest sens, a deciziei adoptate în numele Uniunii.

Consiliul hotăra cu majoritate calificată privitor la acțiunile și pozițiile comune, ceea ce, practic, nu s-a realizat anterior Tratatului de la Amsterdam. Totuși, în situația în care un stat membru declara că, din motive importante de politică națională, intenționează să se opună unei decizii care putea să fie luată cu majoritate calificată, nu se proceda la vot, iar Consiliul era abilitat să se adreseze Consiliului European.

Perspectivile unei politici de apărare comune rămâneau, după cum reieșea din dispozițiile art. 17, îndepărtate.

Cel de-al treilea pilon al Uniunii Europene a cunoscut schimbări semnificative și complexe. Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală a fost aproape în întregime revizuită, ea atribuind, în mod exclusiv, substanță acestui pilon (titlul VI, art. 29-42 din Tratatul U.E.). Vizele, azilul, imigrarea și alte politici legate de libera circulație a persoanelor au fost incluse într-un titlu nou din Tratatul C.E. (titlul IV, art. 61-69).

Uniunea Europeană avea, între altele, obiectivul menținerii și dezvoltării ei ca spațiu de libertate, securitate și justiție (art. 2 din Tratatul U.E.); în cadrul celui de-al treilea pilon, obiectivul Uniunii era de a oferi cetățenilor un nivel ridicat de protecție [art. 29 alin. (1) din Tratatul U.E.], iar art. 61 din Tratatul C.E. prevedea realizarea progresivă a unei asemenea ambianțe.

Conform protocolului încheiat de statele membre, acordurile de la Schengen au fost integrate Uniunii Europene, prevederile în cauză fiind în legătură, după caz, cu primul sau cu al treilea pilon al Uniunii Europene. Consiliul, statuând în unanimitate, determina baza juridică a dispozițiilor sau deciziilor care reprezentau „realizarea Schengen”. Până la adoptarea unor hotărâri corespunzătoare, aceste dispoziții și decizii erau considerate acte fondate pe reglementările titlului VI din Tratatul U.E. [art. 2 alin. (1) al protocolului arătat].

Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală avea menirea să conducă la prevenirea și combaterea criminalității, în special a terorismului, a traficului de ființe umane și a infracțiunilor împotriva minorilor, a traficului de droguri, a traficului de arme, a corupției și fraudei. Ea se realiza printr-o cooperare „mai strânsă” între forțele de poliție, autoritățile vamale și alte autorități competente ale statelor membre, care se desfășura fie direct (cooperare operațională; adunare de informații, analiză și transmitere a acestora; cooperare și inițiative comune în domeniul formării și schimbului ofițerilor de legătură; evaluare în comun a tehnicilor de anchetă), fie prin intermediul Europol; printr-o cooperare „mai strânsă” între autoritățile judiciare și alte autorități competente ale țărilor

¹ A se vedea și J. Charpentier, *L'amélioration des mécanismes de la P.E.S.C.*, în *Le traité d'Amsterdam: réalités et perspectives*, Ed. Pedone, Paris, 1999, p. 119; D. Vignes, *La P.E.S.C. „cru 1997”, ses nouveautés et ses perspectives*, în *Le traité d'Amsterdam et les perspectives d'évolution de l'Union Européenne*, Ed. Pedone, Paris, 1997, p. 54.

din Comunitate (cooperare între ministere și autoritățile judiciare; facilitarea extrădării persoanelor între statele membre, prevenirea conflictelor de competență), precum și prin apropierea, în măsura necesară, a reglementărilor de drept penal ale statelor membre (adoptarea progresivă a unor reguli minime referitoare la elementele constitutive ale infracțiunilor și sancțiunile aplicabile în domeniul crimei organizate, terorismului și traficului de droguri).

Colaborarea statelor membre se concretiza în adoptarea pozițiilor comune, a deciziilor-cadru, a deciziilor și a convențiilor internaționale (art. 34). Acțiunile comune nu au mai fost reținute, în materie, de Tratatul de la Amsterdam. Deciziile-cadru erau similare directivelor, dar, spre deosebire de acestea, nu puteau avea efect direct.

În domeniul analizat, statele membre puteau institui între ele o cooperare consolidată (art. 40).

Pe de altă parte, competența Comunității a fost extinsă privitor la libera circulație a persoanelor. Astfel, trecerea frontierelor, politica de azil, politicile referitoare la imigrare, cooperarea în materie civilă și administrativă au fost incluse în Tratatul C.E. (art. 61-69).

Consiliul hotăra măsurile pentru înlăturarea oricărui control al cetățenilor Uniunii și al resortisanților statelor terțe la frontierele interioare, precum și normele și modalitățile de control al persoanelor la frontierele exterioare.

De asemenea, Consiliul adopta criteriile și mecanismele de determinare a statului membru abilitat să examineze o cerere de azil, normele minime privind primirea persoanelor care solicită azil, normele minime pentru acordarea statutului de refugiat și pentru retragerea acestuia.

În domeniul imigrării, Consiliul statua privitor la: condițiile de intrare și ședere; eliberarea vizelor și a titlurilor de ședere, inclusiv în scopul reîntregirii familiei; repatrierea imigranților clandestini; condițiile în care resortisanții țărilor terțe care beneficiau de dreptul de ședere într-un stat membru puteau obține acest drept în altă țară din Comunitate.

Cooperarea vamală se realiza conform art. 66 și 135 din Tratatul C.E., precum și dispozițiilor legale din cel de-al treilea pilon al Uniunii europene.

Delimitarea între primul și al treilea pilon nu era absolută, întrucât Consiliul, hotărând în unanimitate, putea stabili includerea unor aspecte din titlul IV al Tratatului U.E. în titlul IV al Tratatului C.E. (art. 42 din Tratatul U.E.).

Tratatul de la Amsterdam nu reglementa însă o serie de aspecte esențiale pe care le presupunea extinderea, în continuare, a Uniunii Europene. Bunăoară, nu era soluționată distribuția voturilor în Consiliu pentru etapa în care Uniunea Europeană urma să cuprindă mai mult de cincisprezece state membre; nu erau precizate criteriile pe baza cărora va fi stabilită, în viitor, componența Comisiei; nu era prevăzută modalitatea prin care va fi asigurată rezolvarea de către Curtea de Justiție, în cadrul unor termene corespunzătoare, a cauzelor cu care aceasta avea să fie sesizată, fără să fie afectat rolul ei de garant al aplicării uniforme a dreptului comunitar.

Principalele dispoziții care au interesat, din perspectiva instituțiilor comunitare, problematica extinderii Uniunii Europene au fost cuprinse în Tratatul de la Nisa, încheiat la 26 februarie 2001 și intrat în vigoare la 1 februarie 2003. Conferința interguverna-

mentală de la Nisa a adoptat, de asemenea, 4 protocoale, 24 de declarații și a luat act de 3 declarații ale unor state membre. Dintre ele, se detașează, prin însemnătate, protocolul privitor la lărgirea Uniunii Europene și declarația statelor membre referitoare la același aspect.

Totodată, prin Tratatul de la Nisa au fost reglementate și chestiuni care nu sunt în legătură nemijlocită cu problematica extinderii Uniunii.

Potrivit Tratatului de la Nisa, Parlamentul European stabilea statutul și condițiile generale de exercitare a atribuțiilor de către membrii săi, după avizul Comisiei și cu aprobarea Consiliului, hotărând cu majoritate calificată. Prevederile legale referitoare la regimul fiscal cărui îi erau supuși membrii și foștii membri ai Parlamentului European continuau să fie adoptate însă, de către Consiliu, în unanimitate.

Consiliul hotăra, în cadrul procedurii codeciziei, statutul partidelor politice la nivel european, stabilind, în special, modul de finanțare a acestora (art. 191 din Tratatul C.E.), fără ca finanțarea de la bugetul Comunității a partidelor menționate să poată fi însă folosită în scopul finanțării directe sau indirecte a partidelor politice la nivel național (declarația referitoare la art. 191 din Tratatul C.E.).

Aidoma Tratatului de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa a extins procedura codeciziei în mai multe materii, între care menționăm: adoptarea măsurilor necesare pentru combaterea oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, religie ori convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, când aceste măsuri nu priveau armonizarea dispozițiilor legislative ori de reglementare din statele membre [art. 13 alin. (2) din Tratatul C.E.]; adoptarea măsurilor referitoare la azil, a normelor minime privind acordarea unei protecții temporare persoanelor dislocate din statele terțe care nu se puteau întoarce în țările lor de origine, a normelor minime referitoare la persoanele care, din alte motive, aveau nevoie de protecție internațională, precum și a măsurilor din domeniul cooperării judiciare în materie civilă cu incidență transfrontalieră, cu excepția celor care priveau aspecte care aveau legătură cu dreptul familiei [art. 67 alin. (5) coroborat cu art. 63 alin. (1) și alin. (2) lit. a) și cu art. 65 din Tratatul C.E.]; adoptarea măsurilor menite să sprijine acțiunile întreprinse în statele membre în domeniul industriei [art. 157 alin. (3) din Tratatul C.E.].

Modul de formare a majorității calificate în Consiliu a devenit mai complex, menținându-se însă echilibrul între statele mari și restul țărilor Uniunii Europene, întrucât niciunul dintre aceste grupuri de state nu dispunea de un număr suficient de voturi în Consiliu pentru a impune o decizie la nivelul Uniunii.

O altă modificare notabilă realizată prin Tratatul de la Nisa a privit înlocuirea votului în unanimitate în Consiliu cu votul cu majoritate calificată, în domenii precum: libera circulație a cetățenilor Uniunii pe teritoriul statelor membre (art. 18 din Tratatul C.E.); cooperarea judiciară în materie civilă (art. 65 din Tratatul C.E.); politica industrială (art. 157 din Tratatul C.E.); adoptarea regulilor de procedură ale Curții de Justiție și ale Tribunalului de primă instanță (art. 223 și 224 din Tratatul C.E.).

Președintele și membrii Comisiei erau stabiliți de către Consiliu, reunit la nivelul șefilor de stat sau de guvern, care hotăra cu majoritate calificată (art. 214 din Tratatul C.E.).

Autoritatea președintelui Comisiei sporea, întrucât oricare membru al acesteia era obligat să demisioneze, dacă președintele, după aprobarea colegiului, îi adresa o asemenea solicitare [art. 217 alin. (4) din Tratatul C.E.].

Numeroase dispoziții legale consacrate, în Tratatul C.E., Curții de Justiție au fost modificate (art. 220-225, 230, 245), alte prevederi au completat textele care au fost revizuite (art. 225A și 229A), competența Tribunalului a fost reglementată în cadrul tratatului și, în temeiul art. 245 din Tratatul C.E., a fost adoptat un protocol referitor la statutul Curții de Justiție.

Potrivit Tratatului de la Nisa, Tribunalul era competent să soluționeze în primă instanță acțiunile în anulare, acțiunile în constatarea abținerii de a acționa (în carență) și cele prin care se solicita, corespunzător art. 288 din Tratatul C.E., repararea daunelor, cu excepția celor care erau de competența unei camere jurisdicționale sau care rămâneau rezervate Curții de Justiție [art. 225 alin. (1) coroborat cu art. 230, 232 și 235 din Tratatul C.E.].

Curtea de Justiție era, în continuare, competentă să judece în primă instanță în situația în care un stat membru nu își îndeplinea obligațiile care îi reveneau conform tratatelor (art. 226 din Tratatul C.E.), precum și să se pronunțe în contextul acțiunii preliminare (art. 234 din Tratatul C.E.), fără să fie exclusă, totuși, posibilitatea ca, în anumite cazuri, să fie reglementată, pe baza art. 225 din Tratatul C.E., competența Tribunalului.

Consiliul, hotărând în unanimitate, putea să constituie, în domenii specifice, camere jurisdicționale ale căror decizii puteau să fie atacate la Tribunal (art. 225A din Tratatul C.E.).

Corespunzător Tratatului de la Nisa, cele zece condiții ale cooperării consolidate au fost grupate în cuprinsul unui singur articol (art. 43 din Tratatul U.E.); cooperarea consolidată nu mai era necesar să se stabilească între majoritatea statelor membre, fiind suficiente cel puțin opt țări interesate; în cadrul primului și al celui de-al treilea pilon al Uniunii Europene, posibilitatea unei opoziții, la momentul discutării, în Consiliu, a autorizării cooperării consolidate între anumite state (dreptul de veto), a fost înlocuită cu sesizarea Consiliului European.

De asemenea, conform Tratatului de la Nisa, cooperarea consolidată putea să fie stabilită și în cadrul P.E.S.C., cu excepția problemelor cu implicații militare și a domeniului apărării.

Referitor la cel de-al treilea pilon al Uniunii Europene, Tratatul de la Nisa prevedea constituirea unei Unități europene de cooperare judiciară (Eurojust), menită să contribuie la buna coordonare între autoritățile naționale însărcinate cu lupta împotriva criminalității și să își aducă aportul în cazul anchetelor care priveau criminalitatea transfrontalieră, în special criminalitatea care îmbrăca forme organizate (art. 29 și 31 din Tratatul U.E.). Eurojust avea să fie formată din magistrați sau ofițeri de poliție care au îndatoriri echivalente, detașați de către fiecare țară din U.E.

Dispozițiile art. 7 din Tratatul U.E., consacrate drepturilor fundamentale, au fost completate cu stabilirea unei proceduri de urgență și preventivă, Consiliul având posibilitatea să constate că există riscul unei încălcări grave a drepturilor fundamentale de către un stat membru și să îi adreseze recomandări adecvate.